

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

***EL PARTIDISMO POLÍTICO COMO ELEMENTO DISFUNCIONAL PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL PARLAMENTARIO(\*) (670)***

MIGUEL M. PADILLA(\*\*) (671)

**SUMARIO**

I. El control parlamentario II. Ineficacia del control parlamentario como consecuencia de las lealtades partidarias. III. Algunas propuestas de solución.

En esta colaboración me propongo abordar el siguiente tema: como ciertas

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

actitudes de los partidos políticos - o, dicho con más precisión, de sus representaciones parlamentarias - pueden frustrar en gran medida el ejercicio eficaz de la función de control encomendada al Poder Legislativo por la Constitución Nacional, y qué soluciones es dable proponer para impedir o atenuar ese resultado.

Creo conveniente comenzar exponiendo algunas reflexiones acerca del concepto de control en cuanto tarea asignada al Congreso federal, y cuáles son sus manifestaciones concretas.

## **I. EL CONTROL PARLAMENTARIO**

1. De una manera general puede afirmarse que nuestro Poder Legislativo, al igual que sus similares de otros Estados, tiene asignado por la Constitución un triple orden de competencias, a saber: legislativas, políticas y de control.

En la primera categoría sólo entra, naturalmente, el cometido de "legislar", esto es, de dictar normas obligatorias de alcance general, o - como enseña Bidart Campos - de crear "derecho nuevo", independiente de toda otra normativa que no sea la representada por los preceptos constitucionales(1)(672).

Como ejemplos del segundo tipo de atribuciones, las "políticas", se suele mencionar la aprobación de los tratados celebrados por el Poder Ejecutivo, la declaración del estado de sitio, la intervención federal, la colaboración con el Poder Ejecutivo en la designación y ascenso de magistrados judiciales, diplomáticos y militares, la declaración de guerra, la actividad preconstituyente, la formación de nuevas provincias, etcétera.

Finalmente, en el campo del control se destacan el juicio político ("causas de responsabilidad", según la expresión constitucional), el examen y aprobación de la cuenta de inversión, la designación de comisiones investigadoras, la llamada "interpelación" a los ministros del Poder Ejecutivo, etcétera.

Este sencillo esquema no es, sin embargo, compartido por algunos de nuestros pocos autores que se han ocupado del punto, que por regla general no ha motivado comentarios.

Entre quienes sí trataron la cuestión, menciono a Estrada, quien distingue - bastante elementalmente, por cierto - entre funciones legislativas, ejecutivas y judiciales(2)(673).

Para Sánchez Viamonte, por ejemplo, existe una función legislativa y otra parlamentaria, conteniendo la última todas las competencias constitucionales excepto la de hacer la ley(3)(674).

De modo parecido, Bielsa separa las atribuciones legislativas de las gubernativas, incluyendo el contralor entre estas últimas(4)(675).

Linares Quintana, por su parte, considera que el Congreso tiene las siguientes misiones: a) órgano de la opinión pública; b) contralor y fiscalización de los otros poderes del Estado; c) Consejo de Gobierno; d) alto Tribunal judicial(5)(676).

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

Bidegain, en cambio, ordena las atribuciones del Congreso en dos grandes categorías: "a) las que persiguen una finalidad esencialmente normativa, concretada en leyes en sentido formal - material; b) las que tienen por objeto, principalmente, la adopción de decisiones políticas, por lo general instrumentadas en leyes en sentido sólo formal o resoluciones de las Cámaras"(6)(677). Dentro de este último grupo incluye las competencias de "control institucional" (juicio político, control financiero, etcétera).

2. Como se advierte, casi no existen referencias específicas a la función de control, y cuando así ocurre como en el caso de Bielsa y Bidegain - se considera que pertenecen a las competencias de índole política.

Al propio tiempo, parece bien claro que en actos tales como la prestación del acuerdo senatorial para nombramientos y ascensos, la aprobación del presupuesto, de tratados internacionales, de la declaración del estado de sitio y otros más, el supuesto "control" del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo se confunde sin dificultad con la idea del ejercicio compartido de ciertas competencias.

Por consiguiente, estimo necesario deslindar con más rigor lo relativo a las funciones políticas y de control que incumben al Congreso federal, y para ello, conviene comenzar por definir el concepto de "control".

Una descripción que encuentro adecuada es la siguiente: "Es una actividad ejercida por el órgano controlante, mediante diversos procedimientos, sobre los actos o hechos del órgano controlado, para verificar si en la preparación o cumplimiento de los mismos se han observado todos los requisitos constitucionales o legales"(7)(678).

Según puede observarse (conf. vocablos "preparación" y "cumplimiento") el control puede ser preventivo (a priori) o represivo (a posteriori). El primero se encuentra representado por la necesidad de contar con la aprobación del órgano controlante para ejecutar determinados actos. En el segundo, en cambio, el órgano controlante actúa sobre actos o hechos ya cumplidos por el órgano controlado pero no ha tenido participación previa alguna en los mismos.

Es evidente, por ello, que el control preventivo representa, al mismo tiempo, una limitación de competencias del órgano controlado y a favor del órgano controlante; o dicho a la inversa, toda competencia que para ser ejercida por un órgano requiere a colaboración de otro, al limitar la iniciativa del primero equivale a un control preventivo a cargo del segundo.

No sucede lo mismo con el control represivo, netamente caracterizado como un mecanismo de verificación y sólo eso; no circunscribe ni reduce, pues, de manera alguna, las competencias del órgano controlado, sin perjuicio de que la utilización inconstitucional o ilegal de las mismas, una vez detectada por el órgano de control, le acarree responsabilidades.

A la luz de lo expuesto, es razonable preguntarse si el control preventivo es, efectivamente, una manifestación de la función homónima o si, por el contrario, representa simplemente el ejercicio compartido de ciertas competencias.

Me inclino por la primera respuesta, en vista de la sencilla razón de que

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

cuando el texto constitucional dispone que determinados actos emanen conjuntamente de los dos órganos políticos, es porque de esa forma ha buscado que se controlen recíprocamente. Ello, sin perjuicio de que respecto de algunas facultades de gran trascendencia - la implantación del estado de sitio o la declaración de guerra, por ejemplo - pueda primar el propósito de destacar esa importancia requiriendo la actuación conjunta del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y entonces la finalidad del control, sin desaparecer, puede quedar relegada a un segundo plano.

3. Hecho este análisis, es ahora posible volver sobre la clasificación inicial de las atribuciones del Poder Ejecutivo, expuesta en el punto 1, no para corregirla sino para intentar una más prolija enunciación de las funciones políticas y de las de control encomendadas a aquél.

Para ello distinguiré entre las competencias netamente políticas del Congreso y las de control - preventivo o represivo - en una enunciación que naturalmente parte de la Constitución Nacional y no pretende ser exhaustiva.

**A. Funciones políticas:**

Declaración de la Capital de la República (art. 39); admisión o creación de nuevas provincias (arts. 13 y 67, inc. 14); declaración de la necesidad de una reforma constitucional (art. 30); adopción de los reglamentos parlamentarios (art. 58); algunos poderes financieros (art. 67, incs. 3, 5, 8s etc.); pronunciamiento sobre la renuncia del presidente o vicepresidente (art. 67, inc. 18); ciertos poderes militares (art. 67, incs. 23 y 25); en caso de acefalía, determinar qué funcionario público ejercerá la Presidencia (art. 75); practicar el escrutinio de la elección presidencial y, en su caso, designar al Presidente y Vicepresidente (arts. 82 a 85).

**B. Funciones de control:**

a. Preventivo: decretar la intervención federal (art. 69 e interpretación mayoritaria de la doctrina); crear impuestos (arts. 6° y 67, incs. 1 y 2); declarar el estado de sitio (arts. 53 y 67, inc. 26); fijar el presupuesto anual (art. 67, inc. 7); aprobar los tratados concertados por el Poder Ejecutivo (art. 67, inc. 19); autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz (art. 67, inc. 21); aprobar empréstitos (art. 67, inc. 3); prestar acuerdo senatorial a ciertas designaciones y promociones (art. 86, incs. 5, 10 y 16).

b. Represivo: acusar y juzgar en las causas de responsabilidad (arts. 45 y 51); aprobar o desechar la cuenta de inversión (art. 67, inc. 7); suspender el estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo durante el receso legislativo (art. 67, inc. 26); negar el acuerdo senatorial a los nombramientos en comisión (art. 86, inc. 22).

4. En el anterior apartado se ha esbozado una enumeración no taxativa de las diversas manifestaciones del control, a cargo del Congreso Federal y como surge de sus propios términos todas ellas se refieren a actos concretos, bien precisados.

Pero además de ello, tiene también el Poder Legislativo una incuestionable

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

competencia genérica para vigilar que el desempeño del Poder Ejecutivo se ajuste a la Constitución y a las leyes, y la ejerce a través de institutos consagrados en aquélla - como la "interpelación" (art. 63) - o en los reglamentos de las Cámaras, como los pedidos de informes, o - por último - aceptadas por una larga tradición, tales como las comisiones investigadoras.

Bien es cierto que en muchos casos se recurre a estas técnicas con la finalidad de obtener información a fin de sancionar nueva legislación o modificar la existente, o para requerir una determinada actividad por parte del Poder Ejecutivo, pero, además, han sido empleadas en una muy importante proporción con el objeto de indagar acerca del correcto cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de la Constitución y de las leyes - incluso a fin de reunir elementos para un eventual juicio político -, y en estos supuestos no puede dudarse que constituyen inequívocas expresiones del cometido de control.

Por ello, es posible intentar desde otro ángulo una clasificación del control legislativo, el primero de cuyos términos estaría representado por un control específico - los ejemplos del punto 3.B - mientras que al restante cabría denominarlo control genérico, entendiéndose con ello que no versa sobre actos o medidas individualizados en la Constitución sino sobre la actividad general del Poder Ejecutivo.

Como conclusión de este capítulo, pues, vale la siguiente: nuestro Congreso cuenta con numerosos instrumentos de control respecto de los actos del Poder Ejecutivo, y el apropiado empleo de los mismos constituye un requerimiento indispensable para asegurar que la alta conducción del gobierno nacional en manos del Poder Ejecutivo se desenvuelva estrictamente dentro del marco constitucional y legal.

**II. INEFICACIA DEL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONSECUENCIA DE LAS LEALTADES PARTIDARIAS**

1. Suele repetirse que la misión del partido triunfante en contiendas electorales es la de gobernar, mientras que corresponde a los vencidos ejercer una oposición constructiva.

Para el derecho constitucional tal información es incompleta (sin dejar de ser, en cierto modo, exacta), puesto que pone el acento en elementos ajenos a la estructura gubernamental y en alguna medida prescinde así de las propias previsiones constitucionales.

La Constitución Nacional, en efecto, contempla al órgano legislativo como un todo y no como una sumatoria de parlamentarios oficialistas y opositores, y en concordancia con esta concepción, prevé y espera que la función de control sea ejercida por el órgano como tal y no únicamente por algunos de sus integrantes o por un grupo de ellos.

Es muy importante, entonces, que al comentar la misión de controlar a cargo del Poder Legislativo, no se pierda de vista tan indispensable como fundamental aclaración: es en el Congreso como un todo, y no en parte de él, sobre quien recae la inexcusable y trascendente competencia de

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

controlar al Poder Ejecutivo.

2. Se llega de este modo a lo que constituye el tema central del presente trabajo, esto es: si puede afirmarse que nuestro Congreso ha cumplido debidamente, a lo largo de su más que centenaria historia, la función de control que la Constitución le ha confiado.

Me atrevo a responder que la opinión más generalizada entiende que no ha sido así, y que si bien son muy numerosos los ejemplos en que el órgano legislativo ha limitado, corregido o censurado al órgano ejecutivo, mucho más frecuentes han sido las ocasiones en que renunció de hecho a ejercer cabalmente las competencias que para esa finalidad se le han atribuido.

No es del caso, ni habrá aquí espacio para hacerlo, aportar ejemplos y datos que respalden aquella afirmación, pero pienso que ello sería redundante y que la abdicación de los poderes parlamentarios en esta materia constituye un hecho notorio e irrefutable, tanto en nuestro país como en muchos otros Estados.

Pueden existir, sin duda, varias razones que expliquen esa pasividad - y algunas serán las mismas que dan cuenta de la contemporánea decadencia de la institución parlamentaria - pero, a mi juicio, la más decisiva consiste en la influencia negativa que sobre la función de control ejercen la estructura y funcionamiento de los partidos políticos.

Es patente, por cierto, que cuando el titular del Poder Ejecutivo ocupa simultáneamente la jefatura del partido mayoritario en el Congreso, resultaría casi utópico esperar que se ejercieren diligentemente los diversos cometidos mediante los cuales puede manifestarse el control parlamentario. Parecería inimaginable, en efecto, que la mayoría legislativa se uniese con la o las minorías para expresar una censura a un presidente que pertenece a la misma agrupación política, o para disentir de él sobre decisiones que se proponga adoptar o haya apoyado.

Inimaginable, sí, y sin embargo deseable, pues justamente ese debiera ser el papel del Congreso. Pero sea como fuere, la realidad se impone con su vigor de tal, y es entonces forzoso admitir que queda fuera del mundo de lo humano la perspectiva de que - salvo en contadísimas excepciones - el bloque de la mayoría en el Congreso quiera seriamente utilizar los medios de control de que aquél dispone, respecto del obrar de un presidente que - según he señalado casi como una constante de nuestra historia ha detentado al mismo tiempo la titularidad del partido político al cual pertenece dicha mayoría.

Esto es, por otra parte, el pensamiento de numerosos tratadistas, tanto nacionales como extranjeros. Veámoslo.

Dana Montañó dice: "Desde hace tiempo vengo insistiendo en que la simultaneidad de elecciones de diversos poderes y de distinto nivel de gobierno, esteriliza la eficacia del control recíproco de los poderes al hacer más fácil la victoria electoral del mismo partido en ambas ramas del gobierno (legislativa y ejecutiva)"(8)(679).

A su vez, Vanossi enseña: "La mejor receta de control está en la auténtica separación de poderes, pero no basta con ella; es menester la vigencia del

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

pluripartidismo. La doctrina contemporánea es coincidente en sostener que la detentación de todos los órganos del poder de Estado por un solo grupo o partido importa tanto como el enervamiento y la anulación del control [...] Es por ello que la oposición debe tener posibilidades y cauces idóneos para cumplir su función de control, porque si bien es cierto que la oposición no está destinada a gobernar ni a cogobernar, también es verdad que su función está prioritariamente en controlar al oficialismo"(9)(680). Este mismo autor aporta una cita de Stein: "La teoría de la división de los poderes queda reducida a una mera ficción cuando ocurre que son los mismos partidos quienes, bajo diferentes denominaciones, ejercen los poderes, en apariencia separados, del Gobierno y del Parlamento" [...] "La función de control queda fundamentalmente en manos de la oposición. No tendría sentido pretender que la mayoría parlamentaria ejerciese un control eficaz sobre el Gobierno que ella misma sostiene o esperar del partido más fuerte una crítica a sus propios dirigentes" (Stein, Derecho político, F, dic. Aguilar, Madrid, 1973, págs. 34 y 36, citado por Vanossi, op. cit., pág. 37, nota 28).

Bidegain expresa: "Nuestra experiencia ilustra sobre la ineficacia del control a través de los órganos de gobierno, siempre que llegan a ser dominados por un fuerte liderazgo presidencial"(10)(681).

Un autor español opina: "Sólo así (creándose un status de hecho o legal igual para todos los grupos políticos) un régimen habrá salvado los escollos del totalitarismo con que le suele amenazar siempre la existencia de una organización política predominante o mayoritaria [...]"(11)(682)

Se ha dicho también: "La organización de los partidos altera el parlamentarismo desde afuera y desde dentro [...] La decisión parlamentaria cuando el parlamento tiene una mayoría homogénea, es una decisión del partido, y cuando hay pluralidad de partidos es un compromiso entre ellos. Y el diputado ya no es un representante del pueblo, sino un representante de un partido, y como tal se siente y actúa"(12)(683)

Citaré por último la muy autorizada opinión del maestro francés Duverger: "el grado de separación de los poderes (sin lo cual no hay control) depende mucho más del sistema de los partidos que de las disposiciones previstas por la Constitución [...] Si el mismo partido ocupa, al mismo tiempo, la Presidencia y la mayoría de las dos Asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de los poderes [ . .]"(13)(684) (el subrayado me pertenece).

3. Precisamente el autor que acaba de citarse, y en esa misma obra, expone conclusiones sumamente interesantes en torno a cómo el número de los partidos, su estructura interna y la naturaleza del régimen político (presidencialismo o parlamentarismo) afectan el principio de la separación de los poderes, y, por ende, la eficacia del control parlamentario(14)(685).

Siguiendo su pensamiento, puede establecerse un ordenamiento en el cual la conjugación de los factores citados permite, dificulta o seriamente obstruye al punto de anularla, la materialización de la función de control.

Sintéticamente expresado, dicho ordenamiento podría formularse de la

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

siguiente manera:

Bipartidismo + presidencialismo = mínimo control  
Bipartidismo + parlamentarismo = escaso control  
Multipartidismo + presidencialismo = grado medio de control  
Multipartidismo + parlamentarismo = grado máximo de control

Para cada uno de los términos de esta clasificación cabría observar que una fuerte estructura partidaria minimiza el control, efecto que tiende a revertirse cuando en los partidos se dan débiles organizaciones internas.

### **III. ALGUNAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

1. Aplicando los principios recién expuestos a nuestro sistema político, se comprueba que después de las elecciones del 30 de octubre de 1983, ha quedado configurada una constelación de elementos que teóricamente conduciría a una mínima eficacia del control parlamentario(15)(686). El tiempo dirá si esta predicción es acertada.

En efecto, uno de aquellos elementos, el presidencialismo, no solamente está ordenado por la Constitución sino que - como tantos autores se han ocupado en destacar - es sólidamente parte de nuestra tradición y nuestra historia. Por consiguiente, debe vérselo como un factor que, en principio, es inmodificable.

No sucede lo mismo con el sistema de los partidos políticos, que si bien responde a diversas causas históricas, sociológicas, psicológicas, etcétera, puede en teoría evolucionar hacia un multipartidismo, favorecido por un régimen electoral adecuado.

Por último, la fortaleza o debilidad de las estructuras partidarias no resulta sino en mínima proporción de preceptos jurídicos, pues básicamente depende de motivaciones ajenas al mundo de las normas.

Por lo tanto, de los tres componentes que gravitan para decidir el éxito o el fracaso del control legislativo, uno sólo es susceptible de modificación por vía de una reforma constitucional, muy difícilmente imaginable. En cuanto a los otros dos, su evolución o cambio se dará en función de determinantes extrajurídicos.

Pareciera, entonces, - y ratificando lo dicho al comienzo - que la conclusión del análisis hasta aquí efectuado no puede ser otro sino que en el sistema político nacional no están dadas las condiciones que permitan obtener un máximo, o siquiera apreciable grado de rendimiento, de la tarea de control que al Congreso toca cumplir.

2. Sin embargo, y aún aceptando provisoriamente dicha conclusión, a mi juicio existen algunas soluciones que permitirían mejorar el diagnóstico, sin llegar empero a una situación óptima ni mucho menos.

El rasgo que las distingue consiste en su naturaleza jurídica, pues todas son normas de esa calidad, existentes y a mantener o que convendría sancionar. Me adelanto aquí a reconocer que el mejoramiento del control parlamentario



**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

es también susceptible de darse como producto de un cambio de actitud de los partidos políticos y de los mismos legisladores, como asimismo por influencia de los medios de difusión y de la opinión pública en general.

Pero estas soluciones extrajurídicas son de muy difícil implementación, por lo mismo que dependen de decisiones voluntarias de los protagonistas y no de reglas coactivas; en todo caso, además, obrarían muy lentamente. De ninguna manera las descarto pero sí entiendo que corresponde dejarlas fuera de este examen.

Por consiguiente, me limitaré a indicar los caminos normativos a que he hecho mención.

Antes de comentar, brevemente por cierto, tales soluciones, no debo omitir la referencia a una previsión constitucional incumplida desde hace muchos años por imperio de las circunstancias, y que en el pensamiento de los constituyentes estaba destinada a fortalecer la independencia del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Como puede haberse advertido, se trata de la no simultaneidad de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, que al implicar la renovación parcial de las cámaras en fechas anteriores a la terminación del mandato presidencial, puede alterar substancialmente la composición de aquéllas, reduciendo o hasta eliminando las mayorías oficialistas.

Es esta una sabia disposición de nuestra Carta Magna que virtualmente no se aplica desde 1953, ya que tanto en las elecciones de ese año como en las de 1963, 1973 y la reciente, hubo de elegirse - por llegar a su término los respectivos gobiernos de facto - la totalidad de los integrantes de los poderes políticos, tanto en el orden nacional como en el provincial, así como todas las autoridades comunales.

A mi criterio, las cláusulas pertinentes del documento constitucional deben quedar a resguardo de futuras reformas constitucionales porque el resultado de su aplicación - lo dije antes - permite contar con un dispositivo apto para evitar que un presidente enrolado en determinado partido político disponga permanentemente en las cámaras de una mayoría favorable, por coincidir las respectivas elecciones, anulándose prácticamente así el control que el Congreso debe realizar.

3. Consideraré ahora las propuestas a que hice mención.

**A. Mantenimiento de la representación proporcional**

Según se desprende del esquema expuesto en el punto 3 del anterior capítulo, el multipartidismo mejora las perspectivas del control parlamentario, aún en un sistema presidencialista como el nuestro.

Esta, entre otras razones, inclina mis preferencias por un sistema de representación proporcional, en el entendimiento, claro está, de que la proporcionalidad favorece, propende o mantiene una estructura de varios partidos(16)(687).

Una importante objeción que suele oponerse a dicha modalidad electoral(17)(688), es que un Poder Legislativo dividido en numerosas fracciones acarrea una continua obstrucción en la tarea de gobernar

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

obligando al partido que detenta el Poder Ejecutivo a interminables y comprometedoras negociaciones para alcanzar la materialización, así sea parcial, de sus propuestas.

Sin duda que en casos extremos así puede suceder, y de hecho ha ocurrido, pero repárese en que de ninguna manera debe entenderse que ello sería una constante a todo régimen político basado en la representación proporcional.

Por un lado, es sabido que varias legislaciones establecen un "piso" consistente en la obtención de un porcentaje mínimo de los votos emitidos (o aún del padrón, como en nuestra ley actual) para que el respectivo partido obtenga bancas legislativas(18)(689).

Y por el otro, téngase en cuenta que el moderno derecho constitucional conoce y aplica técnicas destinadas a atenuar esas consecuencias no deseables. Así, por ejemplo, la de la aprobación ficticia de las leyes, o la prioridad del Poder Ejecutivo o gobierno en la preparación del orden del día de las asambleas y en el tratamiento de los proyectos de aquel origen.

Finalmente, y al menos con nuestra estructura político - constitucional, el resultado del sistema proporcional sin duda se reflejaría en el Senado mucho menos acentuadamente que en la Cámara de Diputados.

A mi juicio, pues, las ventajas de un multipartidismo moderado exceden con amplitud sus eventuales defectos. Por ello, opino que es necesario continuar utilizando el sistema proporcional que rige hoy para la integración de los cuerpos legislativos.

**B. Mantenimiento de la solución constitucional en cuanto a la pertenencia de las bancas parlamentarias**

Es conocido el viejo debate abierto en torno a la alternativa de si las bancas pertenecen a los legisladores elegidos para ocuparlas o a los partidos políticos que los llevaron en su nómina de candidatos, permitiendo así su acceso a las mismas.

La discusión dista de ser ociosa y está revestida de una evidente trascendencia práctica, por de pronto para los propios legisladores y para los partidos, pero más allá de estos intereses, en cuanto incide de un modo muy efectivo sobre la independencia de los parlamentarios entendida como ingrediente indispensable para el buen cumplimiento de la competencia de control.

Pues salta a la vista que si los diputados y senadores dependen para conservar esas posiciones de un continuo y total acatamiento a las directivas partidarias, carecen por completo de la independencia que los habilitaría para censurar, si así lo quisieren, las políticas aplicadas desde el gobierno por su partido.

En favor y en contra de ambas tesis se han desplegado argumentos de índole política y hasta de naturaleza ética. Un autor, en un meritorio y relativamente reciente trabajo(19)(690) incluye la reseña de una encuesta llevada a cabo por él entre ex legisladores y representantes de partidos políticos. De ella resulta que los partidarios de la postura "las bancas son del partido" hacen mérito del monopolio legal para la presentación de

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

candidatos acordado a las agrupaciones políticas(20)(691), y de que al participar en los comicios, el electorado apoya determinadas listas partidarias y no nombres aislados(21)(692). A su vez, quienes se inclinan por atribuir las bancas a los legisladores sostienen que ellos cumplen una función política por mandato del pueblo que los eligió; que son funcionarios públicos y poseen un verdadero derecho subjetivo a sus cargos.

Lo cierto es que al adentrarse en esta materia, resulta indispensable deslindar el razonamiento político y moral del puramente Jurídico.

En cuanto a lo primero, puede admitirse que el abandono por parte de un legislador de los principales postulados de una plataforma electoral, que adoptó como suya al presentarse a la elección - hipótesis que en esas extremas condiciones ha sido muy poco común - es en principio censurable. No pueden merecer igual juicio, en cambio, las manifestaciones de independencia de los parlamentarios que traduzcan su intención de ejercer con plenitud y responsabilidad el mandato conferido.

A mi modo de ver, sin embargo, la sanción para la primera de tales conductas solamente podría consistir en la expulsión del partido, en la proscripción a que seguramente sería sometido el legislador por sus ex correligionarios y, probablemente, en la desaprobación del electorado, informado de ese estado de cosas: como natural efecto, la no reelección.

No cabría, por el contrario, una penalidad de naturaleza jurídica, ya que este imaginario legislador, culpable tal vez de transgredir normas éticas o compromisos políticos, no habría violado precepto jurídico alguno. Ninguna disposición constitucional o legal, en efecto, prescribe que los escaños del Parlamento pertenecen a las agrupaciones políticas y no a los legisladores designados para ocuparlos. Más bien cabe interpretar lo contrario, en el entendimiento de que los constituyentes desconocían el fenómeno de los partidos políticos en su dimensión moderna, y para ellos no existía por tanto sino la relación entre el elector (el pueblo de las provincias y de la capital, o las legislaturas provinciales) elegido, sin ninguna intermediación.

En síntesis, el debate en derredor del tema de la pertenencia de las bancas parlamentarias se encuentra lejos de haberse agotado, pero, mientras tanto, es preciso poner bien de relieve que solamente una modificación constitucional sería idónea para dar respaldo jurídico al criterio de que aquéllas corresponden al partido y no a los legisladores.

### **C. Reconocimiento de los derechos de las minorías en el ejercicio de ciertas facultades de control**

En el capítulo I, apartado 3.B, se ha recordado que el Congreso Nacional cuenta con una genérica competencia de control paralela a las específicas, y dentro de los mecanismos para cumplir con la primera se mencionaron las interpelaciones, los pedidos de informes y las comisiones investigadoras.

Solamente las primeras se encuentran previstas en la Constitución, cuyo art. 63 expresa: "Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes". En cuanto a los pedidos de informes, aunque de alguna manera estarían contenidos en la cláusula transcrita, su fuente

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

normativa más directa está representada por los reglamentos de las Cámaras, ¿por lo que hace a las comisiones investigadoras? han sido establecidas por una larga práctica parlamentaria, sin perjuicio de que esos mismos reglamentos han previsto la formación de comisiones especiales para determinados asuntos.

Creo que es superfluo resaltar la enorme importancia que han adquirido los institutos mencionados para procurar el objetivo de controlar los hechos y actos del Poder Ejecutivo.

Aparecen contemporáneamente con los parlamentos del régimen liberal, a fines del siglo XVIII, y hoy en día casi no existen instituciones o reglamentos parlamentarios que no lo hayan adoptado. Sin duda, su utilización no arroja en todas partes el mismo saldo, pero en aquellos Estados en donde impera realmente el principio de la separación de los órganos del poder, estas técnicas son de empleo continuo y fructífero.

Todos estos mecanismos de control solamente han sido puestos en ejecución, entre nosotros, cuando así lo decidieron las respectivas Cámaras como tales, es decir, por resolución de las mismas y no de los miembros individuales. En esas condiciones, es evidente que rara vez se dará el caso de que las mayorías oficialistas aprueben resoluciones que puedan convertirse en factor de incomodidad o de perturbación para el Poder Ejecutivo y sus ministros.

Por consiguiente, la propuesta que formulo consiste en acordar a las minorías parlamentarias - según modalidades a determinar - el derecho de solicitar informes y de pedir la formación de comisiones investigadoras.

Existe un aparente (luego se verá por qué empleo el vocablo) obstáculo para recurrir a la solución sugerida.

Las facultades que la Constitución Nacional confiere expresamente al Congreso como titular principal de la función legislativa, suponen que las ejerce como cuerpo; es inútil insistir sobre tan sencilla conclusión. En un solo supuesto, en cambio, hace referencia a los individuos que lo componen; es el contemplado por el art. 68, relativo a la presentación de proyectos de ley.

Cabría suponer, pues, y en una primera aproximación, que el despliegue de las facultades de control que son también propias del Poder Legislativo debe ser resultado de una decisión colectiva, y este es el caso de la llamada "interpelación": "Cada una de las Cámaras [...]" dice el art. 63, con lo cual veda que sea prerrogativa individual. Por este motivo no propugno para el citado instituto la solución que mas arriba expuse en cuanto a los pedidos de informes y las comisiones investigadoras.

Se trataría de un supuesto de aplicación de lo que en doctrina se conoce como imputación de funciones", mediante la cual un órgano encarga parte del ejercicio de sus competencias a otro órgano que le está subordinado; siempre y cuando, repito, que no exista prohibición expresa en el texto de la Ley Fundamental.

Es hipótesis distinta de la "delegación de funciones", configurada cuando esa transferencia se realiza hacia órganos que no tienen subordinación, es decir, de un poder a otro en vez de dentro de un mismo poder.

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

Aunque sin emplear exactamente la terminología, la Corte Suprema ha admitido hace mucho la "imputación de funciones", estableciendo la siguiente doctrina: "Cabe recordar que es doctrina de esta Corte que no se advierte óbice constitucional en la delegación de atribuciones, si exigencias provenientes de la complejidad de funciones del Estado así lo requieren, toda vez que las facultades de que se trata no son de aquellas a las que pueda considerarse como indelegables en razón de su naturaleza ínsita" (Fallos 275: 324).

Un claro supuesto de empleo de esta posibilidad por parte del Congreso se encuentra representado por la competencia, que nunca se le ha desconocido, de atribuir las necesarias facultades a las comisiones investigadoras que las Cámaras resuelvan constituir.

Aceptada, pues, aquella premisa, parece encuadrar dentro de lo razonable que se la haga extensiva, por ejemplo, a la indiscutida y también implícita facultad del Congreso para recabar del Poder Ejecutivo, y con fines razonables, información acerca de determinados asuntos, lo que tradicionalmente se ha ejercido mediante resoluciones de cualquiera de las Cámaras.

Reconocida esta competencia al Congreso, e inexistiendo disposiciones constitucionales en sentido contrario, considero que no existe impedimento alguno para que, a través de la reforma de los respectivos reglamentos, ambas Cámaras autoricen a sus miembros para que individualmente o en grupo, presenten pedidos de informes al Poder Ejecutivo o soliciten y obtengan la formación de comisiones investigadoras.

Cabe ahora una breve reflexión acerca de algunas modalidades que deberían acompañar tal derecho.

El aspecto de mayor importancia se relaciona con el número mínimo de legisladores requerido para obtener esas medidas.

Pienso que en nuestro Congreso, una cifra razonable estaría representada por veinte diputados o cinco senadores, no tan alta como para tornar ilusorias estas posibilidades de las minorías pero tampoco tan reducida que estimule indebidamente dicha actividad ni que despoje de peso a las iniciativas.

Es preciso definir luego cuál sería la autoridad que aprueba las peticiones de los legisladores minoritarios, y por lo común lo hace la mesa de la respectiva Cámara.

En tercer lugar, y en cuanto atañe a los pedidos de informes existen ciertos asuntos respecto de los cuales no pueden ellos ser solicitados. Varían según las legislaciones, pero entre los más frecuentes se cuentan los temas que hacen a la seguridad racional, los asuntos privados, las consultas puramente jurídicas, las imputaciones personales, etcétera.

#### **D. Modificación del mecanismo para la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión**

Entre los instrumentos o supuestos de control represivo enunciados en el capítulo I, 3. B, se mencionó la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión elevada anualmente - en teoría - por el Poder Ejecutivo al

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

Congreso, en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 67, inc. 7, de la Constitución Nacional.

No creo necesario insistir en la singular trascendencia de ese acto, corolario de la aprobación del presupuesto por el órgano legislativo, y que representa una muy eficaz técnica de control sobre el manejo de los dineros públicos.

Pero en los hechos, la prescripción constitucional ha quedado virtualmente en letra muerta, ya sea porque dichas cuentas nunca fueron elevadas al Congreso (ejercicio de los años 1865, 1867 a 1877 1901 a 1904), o porque se le remitieron pero no recayó decisión alguna sobre ellas (ejercicios de los años 1925 a 1943) o porque también en muchos otros casos se aprobaron tardíamente, sin mayor examen, las de diversos ejercicios, acumulado en ocasiones (por ejemplo, la ley 12689 aprobó las de 23 años distintos). Solamente en una oportunidad - las cuentas del año 1914 - se efectuó una observación, por otra parte ignorada luego por el Poder Ejecutivo(22)(693).

Aparte de las razones derivadas de la amplitud y complejidad de la tarea a cumplir, no sería pecar de excesivamente suspicaz recordar que en los últimos cincuenta años el Poder Ejecutivo ha contado siempre en el Congreso con suficiente mayoría de miembros de su propio partido (excepto durante el inconcluso período del Presidente Illia, en el cual no se aprobó ninguna cuenta), circunstancia que - como en las demás instancias de la función de control - torna casi irreal la posibilidad de que se lleguen a formular observaciones de fondo a las cuentas de inversión que anualmente prepara o revisa el Tribunal de Cuentas para elevar al Poder Ejecutivo a fin de que las presente al Congreso.

Considero por ello que es preciso buscar otro camino para alcanzar el importante objetivo señalado por la disposición constitucional, y con ese pensamiento sugiero que una alternativa que podría estudiarse consistiría en crear un órgano unipersonal, designado por el Poder Legislativo y dependiente de él, altamente capacitado, provisto de todos los medios humanos y materiales necesarios para llevar a buen puerto la compleja y extensa tarea de revisar la cuenta anual de inversión y, en su momento, someterla directamente al pleno del Congreso. Cumplido ello, y de no ser objeto de una resolución expresa por parte del mismo dentro de un plazo prudencial, el informe de dicho funcionario quedaría tácitamente aprobado en todos sus aspectos, incluso en cuanto a las observaciones que pudiera contener.

Conviene mencionar una posible objeción de naturaleza constitucional, relacionada con la forma tácita que eventualmente revestiría el pronunciamiento del Congreso, y que en un primer análisis parecería no ser permitida por la Constitución.

En un trabajo anterior(23)(694) he tocado este tema, llegando a la conclusión de que en el derecho público nacional se ha recibido la institución de la expresión tácita de la voluntad, ya para aprobar, ya para rehusar. A él me remito.

Para terminar con el punto, me permito transcribir la síntesis de la

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

proposición que en este sentido formulé en reciente ocasión(24)(695).

"a) el cargo llevaría la denominación de «Auditor del Congreso», haciendo así expresa referencia al contenido esencial de su función.

"b) Su misión consistiría en llevar a cabo el examen de la cuenta anual de inversión que remite el Poder Ejecutivo Nacional, desde una doble perspectiva: 19 de su regularidad formal, mediante chequeos en base a muestreos; 29 utilizando los procedimientos y objetivos de la auditoría operativa, para verificar el grado de eficacia y economía con que se manejaron las diversas partidas presupuestarias.

"c) Cumplida esta revisión, el Auditor del Congreso remitiría al Congreso su informe, que si no fuera tratado y aprobado u observado en un plazo de treinta días, se consideraría tácitamente aprobado en todas sus partes.

"d) Sería elegido por ambas Cámaras reunidas en Asamblea, de una terna confeccionada por sus presidentes previa consulta con las autoridades de los diversos bloques parlamentarios, y por una mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. Las propuestas deberían recaer sobre profesionales del más alto nivel en las disciplinas de la auditoría, y que contaren con antecedentes demostrativos de su experiencia.

"e) Se desempeñaría durante cuatro años, con posibilidad de una sola reelección, y podría ser removido por el Congreso en virtud de causas graves.

"f) En el ejercicio de sus funciones el Auditor del Congreso podría requerir informes y documentación no solamente del Tribunal de Cuentas sino también del Poder Ejecutivo y de cualquier organismo centralizado o descentralizado de la Administración Pública Nacional. Tendría asimismo facultades para obtener la comparecencia de funcionarios hasta la categoría de Director General inclusive, así como la de particulares.

"g) En principio, el Auditor del Congreso llevaría a cabo su labor contando con escasos colaboradores - profesionales altamente especializados - y con el natural e indispensable apoyo de la Contaduría del Congreso, dotada de todos los medios necesarios".

Al comienzo de este trabajo expresé que su finalidad consistía en allegar propuestas de soluciones tendientes a lograr que la función de control encomendada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo se cumpla con la mayor amplitud y eficacia posibles.

Las medidas que a ese efecto sugerí pueden ser aptas - esta es mi convicción - para impulsar un notable progreso hacia el objetivo indicado, pero me temo que por sí solas resultarán insuficientes para lograrlo adecuadamente.

En cierto modo, páginas atrás adelanté esa duda, y ahora, a manera de conclusión, creo oportuno recordar la conocida reflexión de que las mejores instituciones pueden fracasar sin el respaldo de un adecuado factor humano, y, a la inversa, la calidad del mismo en buena medida puede suplir carencias normativas.

Con ello quiero poner de resalto la grave responsabilidad que en esta materia recae sobre los partidos políticos, tanto en lo que hace a la formación de dirigentes y de futuros hombres de gobierno, como en cuanto

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

a exigir de sus miembros designados para los cuerpos legislativos el cabal cumplimiento de sus obligaciones, prescindiendo para ello de imponer una mal entendida disciplina partidaria. Solamente así, a través de la conjunción de parlamentarios celosos de sus deberes y de apropiadas herramientas jurídicas, será dable esperar que el Congreso lleve a cabo en forma íntegra su misión constitucional.