

Comentarios Monográficos

LA POTESTAD DE INVESTIGACION DE LOS CUERPOS LEGISLATIVOS

José Guillermo Andueza A.
*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. OBJETO DE LA POTESTAD DE INVESTIGACION
- II. LIMITACIONES A ESTA POTESTAD
- III. INVESTIGACION DE ASUNTOS DE PARTICULARES
- IV. GARANTIAS DEL FUNCIONARIO INVESTIGADO
- V. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS SECRETOS O CONFIDENCIALES
- VI. NORMAS DE DERECHO COMPARADO

I. OBJETO DE LA POTESTAD DE INVESTIGACION

Los cuerpos legislativos o sus comisiones tienen facultad para “realizar las investigaciones que juzguen conveniente” (art. 160 de la Constitución). Esta potestad de investigación es un poder implícito que tienen los cuerpos legislativos para cumplir con las funciones que la Constitución les atribuya. En aquellos textos constitucionales donde esta potestad investigativa no está expresamente establecida —como es el caso de la Constitución norteamericana— se considera que ella dimana directamente de la función de las cámaras de legislar y de controlar a la administración pública. “Somos de opinión —ha dicho la Corte Suprema de los Estados Unidos de América— que el poder de inquirir —con el procedimiento para aplicarlo compulsivamente— es un auxiliar esencial y apropiado de la función legislativa... 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 cual sucede no pocas veces— debe recurrir a otros que efectivamente la posean... Así es que hay amplia base para pensar, como pensamos, que las disposiciones constitucionales que confían la función legislativa a las dos Cámaras, han tenido por objeto incluir esta atribución a fin de que la función pueda ser ejercida eficazmente” (véase Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Vol. I, UNAM, pág. 162).

En el derecho constitucional venezolano no se plantea esta cuestión porque la potestad de investigación de los cuerpos legislativos y de sus comisiones está expresamente reconocida en el artículo 160 de nuestra carta fundamental. No obstante esta atribución expresa de competencia, esa potestad de investigación está íntimamente relacionada con las dos funciones que la Constitución confiere al Congreso, como son la de “legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” y la de controlar a la administración pública nacional (art. 139 de la Constitución). Así lo expresa un clásico del constitucionalismo francés cuando escribe: “El derecho de investigación parlamentario deriva, en efecto, de los principios, del derecho que tienen las Cámaras de legislar espontáneamente y de controlar los actos de los ministros” (A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 7ª edición, 1921, pág. 1.043). Si esta potestad de investigación

se utiliza con fines distintos a los de obtener información para legislar o para controlar la administración pública indudablemente que los cuerpos legislativos y las comisiones incurran en el vicio de desviación de poder.

Dentro de esta orientación se mantienen las atribuciones que los reglamentos de las Cámaras confieren a las Comisiones Permanentes. Ellas tienen como cometidos "estudiar el material legislativo que haya de ser discutido en las sesiones plenarias; realizar investigaciones y estudiar los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, Solicitudes y demás materias que les fueren encomendadas" (art. 46 del Reglamento Interior y de Debates del Senado).

Cuando los cuerpos legislativos o sus comisiones acuerdan una investigación, ella debe tener por finalidad buscar información para la elaboración de la ley o para ejercer una de las funciones de control que la Constitución atribuye al Congreso. Si los cuerpos legislativos o sus comisiones acuerdan una investigación con base en un poder de control que no tienen o en el deseo de sustituir el poder de decisión que tenga el poder judicial o la propia administración pública, como sería el caso en que se pretenda anular, revisar o modificar una decisión judicial o una decisión administrativa, esa investigación se hará con evidente extralimitación de funciones.

Asimismo, sería manifiestamente inconstitucional si los cuerpos legislativos o sus comisiones deciden abrir una investigación sobre un hecho criminal del que debe conocer el Poder Judicial, a menos que de ese hecho criminal se deriven consecuencias políticas o administrativas que el Congreso tenga interés en investigar. Pero la investigación no ha de realizarse para determinar la responsabilidad penal de los autores del delito sino para ejercer la potestad de control que tienen las Cámaras.

II. LIMITACIONES A ESTA POTESTAD

El artículo 160 de la Constitución faculta a los cuerpos legislativos o a sus comisiones a "realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento". Esta atribución de competencia hay que entenderla dentro del espíritu de nuestro sistema político y jurídico y dentro de la letra del texto fundamental.

En un estado social de derecho, como es el sistema venezolano, no hay funciones, potestades o atribuciones que puedan ser ejercidas en forma ilimitada o libre. Todo poder es un poder jurídico en el sentido de que está regulado por el derecho. "Desde el punto de vista abstracto —dicen Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández— un poder jurídico indeterminado es difícilmente concebible, o más claramente, es una contradicción con el sistema de Derecho, para el cual es consustancial la existencia de límites... En términos más simples: un derecho ilimitado pondría en cuestión la totalidad del ordenamiento, porque esa limitación destruiría todos los demás derechos, los haría imposible... Desde la perspectiva interna de la organización hay que decir que una competencia global y absoluta de un órgano destruirá la organización entera, al sustituirse al conjunto general de los órganos y al excluir la existencia de límites entre la organización y sus miembros" (véase *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, editorial Civitas, S. A. Madrid, 1975, págs. 264-265).

Además, nuestra Constitución impone a los poderes públicos la obligación de someterse a la definición de atribuciones hecha por el propio texto constitucional y por las leyes (art. 117). Y para evitar cualquier duda acerca de la interpretación de la separación de poderes dispone que "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" (art. 118). De acuerdo con esta normativa, cada órgano del Estado tiene sus funciones propias. Las del Congreso

están definidas en el artículo 139 de la Constitución. Pero cada vez que la Constitución establezca entre los órganos del Estado alguna relación interorgánica, la función allí atribuida debe ser ejercida teniendo en cuenta la realización de los fines del Estado.

De acuerdo con estos principios y con estas normas, la potestad de investigación de los cuerpos legislativos o de sus comisiones es una potestad limitada por la propia Constitución y por las leyes. Una primera limitación se deriva de la naturaleza legislativa del Congreso. Este no tiene el monopolio de la legislación. Esta función está repartida entre el Congreso, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales. Sería manifiestamente inconstitucional la investigación que acuerden los cuerpos legislativos o sus comisiones sobre la actividad legislativa que esté cumpliendo una Asamblea Legislativa o un Concejo Municipal o sobre los actos de control que esos órganos ejerzan sobre la administración pública estatal o municipal.

Una segunda limitación se deriva de los sujetos que pueden ser investigados. El Congreso ejerce "el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos" en la Constitución (art. 139). De acuerdo con esta norma, como el Congreso no ejerce el control del Poder Judicial, ni de la administración pública estatal, ni de la administración pública municipal, no puede investigar hechos o actos emanados de esas administraciones.

Una tercera limitación se deriva de la naturaleza de los controles. La propia Constitucional exige que esos controles se ejerzan "en los términos establecidos" por ella misma. Esos controles son principalmente de tres tipos: el control político, el control financiero y los distintos controles derivados de las autorizaciones y aprobaciones legislativas. El control político se destina a hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros mediante el voto de censura. El control financiero tiene por objeto autorizar al Ejecutivo Nacional a efectuar gastos públicos mediante la aprobación de la ley de presupuesto y de los créditos adicionales y controlar el uso que el Ejecutivo Nacional hace de esas autorizaciones para gastar. Si de una investigación legislativa aparecen elementos de juicio que hagan presumir que se ha cometido un hecho punible o una irregularidad administrativa, el Congreso debe poner en conocimiento de estos hechos al Presidente de la República, al Fiscal General de la República y al Contralor General de la República. Cuando de acuerdo con la Constitución alguno de los cuerpos legislativos debe autorizar o aprobar algún acto del Ejecutivo Nacional, antes de conceder la autorización o negarla, el cuerpo legislativo o la comisión respectiva debe hacer la investigación que corresponda.

No obstante estas limitaciones, la potestad de investigación de los cuerpos legislativos o de sus comisiones es muy amplia. Como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América: "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" (Schwartz, *ob. cit.*, pág. 168).

III. INVESTIGACION DE ASUNTOS PARTICULARES

Consideración especial merece el análisis de si la potestad de investigación de los cuerpos legislativos o de sus comisiones comprende también la posibilidad de investigar asuntos de los particulares.

No debe confundirse el objeto de la investigación con las personas obligadas a comparecer ante los cuerpos legislativos o sus comisiones para que informen sobre la materia que esos cuerpos quieren conocer. Indudablemente que los particulares están obligados a comparecer como testigos porque ese deber de comparecencia se los impone la Constitución.

La potestad de investigación, como lo hemos expresado, es inherente a la función que tiene el Congreso de legislar sobre materias de la competencia nacional y de

controlar la administración pública. En consecuencia, el objeto de la investigación debe recaer sobre una cuestión legislativa con el propósito de hacer o reformar una ley, o sobre una actividad de la administración pública nacional con el fin de controlar su actuación.

Resulta difícilmente concebible que el Congreso tenga competencia para investigar personas privadas que no tienen relaciones con la administración pública. Toda investigación debe concluir con una proposición. Ella puede concluir en que el país requiera de una ley nueva o que la ley existente es suficiente. O puede concluir concediendo o negando una autorización. En ninguno de esos supuestos los particulares son el objeto de la investigación.

Por otra parte, hay investigaciones que tienen por finalidad determinar la responsabilidad de una persona en una concreta actuación administrativa. Citar a un particular como presunto indiciado es, en principio, inconstitucional. "Lo que está fuera del poder del Congreso —ha escrito Bernard Schwartz—, de acuerdo con la 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 a la investigación" (*ob. cit.*, pág. 173).

Distinta es la situación de la comparecencia de los particulares a los cuerpos legislativos o a sus comisiones y de la obligación de suministrar informaciones y documentos. Cuando uno de los cuerpos legislativos o una de sus comisiones abre una investigación sobre un hecho o acto sobre el cual tenga competencia el Congreso, los particulares están obligados a comparecer y a suministrar informes y documentos. Pero el particular puede negarse a declarar si de esa declaración llegara a derivarse un reconocimiento de culpabilidad penal contra sí mismo, o contra su cónyuge, o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (ordinal 4º del art. 60 de la Constitución). También el particular puede negarse a suministrar cartas, telegramas o papeles privados protegidos por la inviolabilidad de la correspondencia (art. 63 de la Constitución).

IV. GARANTIAS DEL FUNCIONARIO INVESTIGADO

Cuando la Constitución impone a los particulares la obligación de comparecer y de suministrar informaciones y documentos, deja a salvo "los derechos y garantías" que la Constitución establece. En cambio, cuando se refiere a la misma obligación impuesta a los funcionarios públicos, nada dice sobre los derechos y garantías que el funcionario tiene como persona. Esta omisión no puede ser interpretada en el sentido de que el funcionario público, ante un cuerpo legislativo o una de sus comisiones, está totalmente desprovisto de tutela jurídica.

Una primera distinción se impone por la naturaleza de las cosas. Si al funcionario público se le pide una declaración de la cual puede derivarse un reconocimiento de culpabilidad penal para sí, para su cónyuge o para sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, indudablemente que el funcionario puede negarse a declarar acogiéndose al precepto constitucional que lo ampara para no declarar en esos casos. Por encima del éxito de una investigación parlamentaria se encuentran los derechos fundamentales de la persona humana que, en ningún momento ni en ninguna circunstancia, pueden ser violados. En este supuesto lo que se protege es uno de los derechos del hombre y no los derechos de los funcionarios.

Cuando un funcionario público es citado para que comparezca a declarar ante uno de los cuerpos legislativos o de sus comisiones hay que precisar si acude como indiciado o como testigo. Si acude como indiciado puede negarse a declarar. Si acude como testigo debe tener todas las garantías que el ordenamiento jurídico concede al testigo.

Por otra parte, si un cuerpo legislativo o una comisión pretende que el funcionario público le entregue papeles privados, él puede negarse a suministrarlos alegando el secreto de la correspondencia.

V. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS SECRETOS O CONFIDENCIALES

La Constitución impone a los funcionarios públicos la obligación de suministrar a los cuerpos legislativos o a sus comisiones "las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones". Una precisión necesaria hay que hacer. Las informaciones que el funcionario público debe suministrar son aquellas que posea como funcionario. Igualmente los documentos que le pidan deben ser aquellos que tenga bajo su guarda en su condición de funcionario.

Pero esta precisión levanta ciertas dificultades jurídicas. A los funcionarios públicos les está prohibido "tomar o publicar copia" de papeles archivados "sin autorización del órgano superior respectivo" y "revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o se hayan tramitado en sus respectivas oficinas" (art. 56 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Uno de los deberes de los funcionarios es "Guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo" (ordinal 4º del Art. 28 de la Ley de Carrera Administrativa). La violación de este deber está sancionada con la destitución del funcionario (ordinal 7º del art. 62 de la Ley de Carrera Administrativa).

Nuestro Código Penal sanciona a quien, indebidamente y con perjuicio de la República, "haya revelado los secretos políticos o militares concernientes a la seguridad de Venezuela" (art. 134). O a quien "teniendo por razón de su estado, funciones, profesión, arte u oficio, conocimiento de algún secreto" lo revela sin justo motivo (art. 190). También sanciona al funcionario "que comunique o publique los documentos o hechos de que está en conocimiento o posesión por causa de sus funciones y que deba mantener secretos" (art. 206). Por su parte el Código de Justicia Militar prohíbe que se lleven a juicio "los documentos u otras pruebas que estando en posesión del Ministro de Guerra y Marina sean consideradas por el Ministro como secretos cuya divulgación sea perjudicial a la República" (art. 275).

La confidencialidad de los documentos que reposan en los archivos de la administración pública ha sido una regla celosamente guardada por nuestro legislador. En la reciente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos fue consagrada una excepción al principio general de que los interesados tienen derecho a examinar, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente. Esa excepción se refiere a los documentos calificados de confidenciales (art. 59).

Las diligencias del sumario que el Código de Enjuiciamiento Criminal califica de secretas lo son también para el Congreso. La única excepción prevista se refiere al caso de allanamiento de senadores o diputados. La solicitud de conocimiento de datos sumariales debe hacerse al juez por intermedio del Fiscal del Ministerio Público (art. 73).

De acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, la orden dada a un funcionario por uno de los cuerpos legislativos o de sus comisiones de que suministre una información calificada de confidencial o entregue un documento calificado de secreto es una orden ilegal. No hay que olvidar que "si el hecho ejecutado constituye delito o falta, la pena correspondiente se le impondrá al que resultare haber dado la orden ilegal" (ordinal 2º del art. 65 del Código Penal). Aun cuando en estos casos el funcionario podría alegar una causa eximente de responsabilidad, como es la obediencia legítima y debida, el Congreso debe abstenerse de emitir órdenes contrarias a nuestro ordenamiento jurídico.

Para que se cumpla el propósito constitucional de la colaboración de los poderes (art. 118), los cuerpos legislativos o sus comisiones deben solicitar a los ministros el envío de las copias correspondientes y pedirles la autorización para que funcionarios de su dependencia puedan declarar sobre asuntos de que tienen conocimiento en razón del cargo público que desempeñan. El cumplimiento de este propósito constitucional realiza dos finalidades. Una, que el Congreso reconoce que la ley que él dicta lo obliga también como destinatario de ella. El Congreso goza de un amplio poder discrecional para discutir y votar la ley, pero una vez sancionada y promulgada, está obligado a cumplirla. El Congreso, pues, mediante la ley, se autolimita. "Las copias certificadas que soliciten los interesados legítimos y las autoridades competentes —dice el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central—, se expedirán por orden expresa del Ministro" (subrayado mío). Si el Congreso necesita para completar su investigación que el Ejecutivo Nacional le envíe ciertos documentos, el Presidente de la Comisión debe dirigirse al Ministro competente y solicitar la copia correspondiente. Dos, el sometimiento del Congreso al procedimiento legal contribuye a fortalecer el principio jerárquico, que es un principio fundamental en toda organización burocrática. Si se admite que un funcionario inferior puede entregar información al Congreso sin conocimiento del Ministro e incluso contra la decisión del Ministro se estarán sentando precedentes de anarquía y desorganización que harán más ineficaz y más caótica nuestra administración pública.

De adoptarse el procedimiento de solicitar a los Ministros el envío de documentos necesarios para la investigación, ¿pueden éstos negarse a suministrarlos? La respuesta a esa interrogante tiene que ser necesariamente positiva. Los ministros, cuando existan razones de seguridad o de oportunidad para el Estado, pueden negarse a suministrar los documentos que los cuerpos legislativos o sus comisiones hayan solicitado (véase art. 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Hay, cuando menos, cuatro sectores de la administración pública donde los servicios de información tienen carácter confidencial o secreto. Ellos son el sector de la política exterior, el sector de la política y estrategia militares, el sector de la investigación policial y el sector económico. Resulta interesante analizar las disposiciones del decreto del Consejo de Ministros de la U.R.S.S. de 28 de abril de 1956, en las que se define lo que se entiende por informaciones que constituyen un secreto militar o un secreto de estado. Por ejemplo, se consideran informaciones de carácter militar los planes de movilización, los planes de operaciones y los informes sobre el emplazamiento y el número de las tropas, las calidades de las armas y de los equipos, los planos con leyenda, croquis y fotografías de zonas fortificadas, bases navales, zonas militares, depósitos de armas y municiones, los informes sobre la localización de industrias de guerras, sobre las capacidades de producción, los planes de producción de armas, la situación monetaria, las informaciones sobre la balanza de pagos, sobre las reservas del Estado y los lugares de almacenaje de los metales y de las piedras preciosas para el conjunto de la U.R.S.S. (véase *Revista de la Facultad de Derecho* (U.C.V.), Nº 25, Caracas, 1963, págs. 158-160).

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se define lo que se entiende por gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Entre los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado se encuentran los originados por los servicios de inteligencia y seguridad del Estado, por el control de extranjeros y fronteras, por los estudios, investigaciones y proyectos relacionados con la política internacional, por los compromisos contractuales para adquirir y conservar material de guerra y seguridad pública (véase art. 8º).

Sería conveniente que el Ejecutivo Nacional reglamentara el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central a fin de determinar aquellas informacio-

nes o documentos que se consideran secretos de estado o secretos militares. De esta manera se evitarían calificaciones abusivas de algún ministro que quisiera impedir que los cuerpos legislativos esclarezcan el hecho que se investiga. Sin embargo, debe observarse que esta situación no se ha presentado pues los ministros requeridos a suministrar información y documentos los han aportado diligentemente. Resulta políticamente muy difícil a un Ministro negar la información solicitada porque esa negativa puede producir desprestigio al gobierno si ella es interpretada como un deseo del gobierno de impedir o dificultar la investigación.

La fórmula que se propone es buscar un punto de equilibrio entre el deber del Congreso de investigar y el deber del Ejecutivo Nacional de mantener y guardar el secreto en aquellos asuntos que así lo ameriten. En Venezuela no existe como en Francia la obligación para las comisiones de investigación de guardar el secreto sobre el trabajo que se realiza. Y la posibilidad de excluir al miembro de una Comisión que no respete esta norma, exclusión que puede durar hasta el final de la legislatura (véase ley francesa de 6 de enero de 1950). En Venezuela las sesiones de las Cámaras y de las Comisiones son públicas, a menos que se acuerde que sean secretas. Pero no existe la obligación de mantener el secreto. Resulta totalmente inadmisibles que un periodista pueda negarse ante un tribunal, ante una autoridad administrativa y ante una comisión legislativa, a revelar sus fuentes de información y a un funcionario público se le obligue a revelar secretos militares o secretos de estado. En el primer caso está en juego un interés puramente profesional y en el segundo un verdadero interés nacional ya que la revelación de esos secretos puede comprometer la seguridad nacional.

En esta materia, donde no hay una clara definición de lo que es confidencial o secreto, las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo Nacional deben someterse a los principios constitucionales de la cooperación entre los poderes. En tal sentido ni el Congreso debe pedir información o documentos que afecten la seguridad del Estado, ni el Ejecutivo Nacional debe negarse arbitrariamente a suministrar información o documentos necesarios para esclarecer hechos que exige el Congreso y la opinión pública.

VI. NORMAS DE DERECHO COMPARADO

Los principios antes señalados acerca de la confidencialidad de las informaciones y documentos suelen ser aplicados en todos los sistemas políticos de acuerdo a la propia naturaleza del régimen. En los sistemas políticos de separación rígida de poderes, como es el caso del presidencialismo, la obligación de informar al Congreso por parte del Poder Ejecutivo es menos rigurosa que en los sistemas políticos de separación atenuada de poderes, como es el caso del parlamentarismo, donde esa obligación es más severa.

En Inglaterra, que es el prototipo de sistema parlamentario, los ministros deben "responder a las preguntas" que le formulen los parlamentarios, pero "hay ciertas normas de seguridad para el "interés público" que sirven para no perjudicar las negociaciones pendientes y para la administración interna de las industrias y servicios nacionalizados. En época de guerra el Presidente es especialmente cauto en rechazar ciertas preguntas que puedan ayudar al enemigo... Un ministro, o todos ellos juntos, si rehúsan responder, pueden verse obligados a dejar su cargo por un voto de "no confianza". Este es un factor esencial en la situación: la Cámara es dueña del gobierno; no puede rehusar de una manera abierta responder a preguntas normales, y las preguntas normales son aquellas que la Cámara dice que lo son" (Finer, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 653).

En el derecho francés A. Esmein se pregunta: "¿Las comisiones de investigación nombradas por una Cámara tienen el derecho de exigir la comunicación de

piezas y documentos escritos que se encuentran en manos de autoridades administrativas o judiciales? Pienso que no; porque, en virtud del principio de la separación de los poderes, la Cámara no tiene en manera alguna el derecho de ordenar a las autoridades. Pero el ministro competente podrá ordenar esta comunicación cuando la ley no la prohíbe, y esto se ha hecho varias veces" (A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Sirey, 1921, pág. 1.044).

En el derecho norteamericano, que es el más similar al sistema venezolano por ser los dos regímenes presidencialistas, "nadie discute, ni puede discutir, el derecho constitucional de las Cámaras de obtener, a través de las comisiones investigadoras, información relativa a asuntos propios de su competencia legislativa, y a declarar en rebeldía a los testigos recalcitrantes ante esa comisión;... Esta prerrogativa del Congreso siempre ha sido considerada como limitada por el derecho del Presidente de ordenar a sus subordinados que no declaren, ya sea ante una Corte o ante una Comisión del Congreso, en lo concerniente a asuntos secretos entre él y ellos" (Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pág. 1118).

Edward S. Corwin cita varios casos de negativa a informar al Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Entre ellos merece destacarse el razonamiento dado por el Procurador General Jackson a una petición del Presidente de la Comisión de la Cámara de Representantes sobre Asuntos Navales, de fecha 23 de abril de 1941, en la que solicitaba "todos los informes reunidos por el FBI desde 1939", "junto con todos los informes futuros", de la misma fuente relacionados con "investigaciones efectuadas por el Departamento de Justicia a raíz de huelgas, actividades subversivas", etc. El Procurador respondió: "La posición de este Departamento, reafirmada ahora con la aprobación del Presidente y bajo su dirección, es la de que *todos los informes de investigación son documentos confidenciales del departamento ejecutivo del gobierno, necesarios para el cumplimiento del deber de "cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas", impuesto por la Constitución al Presidente, y que el conocimiento de los mismos por el Congreso o el público no consultaría el interés público*. La divulgación de los informes no podría hacer otra cosa que perjudicar seriamente la aplicación de la ley. Los abogados defensores de un acusado o de un posible acusado, no podrían tener mejor ayuda que el conocer cuánto o cuán poca información tiene el gobierno, y en qué testigos o fuentes de información puede confiar. Esto es exactamente lo que esos informes están destinados a contener. La revelación de los informes en este determinado momento también perjudicaría la defensa nacional y favorecería y resultaría conveniente para los elementos subversivos contra los cuales Ud. desea proteger al país. Por esa razón hemos realizado esfuerzos extraordinarios a fin de cuidar que los resultados de las actividades contra espionaje y del servicio de inteligencia de este Departamento concernientes a esos elementos, lleguen al menor número posible de manos. Una lista de personas bajo investigación o sospecha, y lo que sabemos acerca de ellas, sería de utilidad inestimable para los organismos extranjeros; y a información que podría ser utilizada de ese modo nunca estaría demasiado vigilada. Por otra parte, la propagación de esos informes perjudicaría seriamente la utilidad futura de la Oficina Federal de Investigación. Como Ud. probablemente sabrá, la mayor parte de esta información es suministrada en secreto y puede ser obtenida únicamente bajo promesa de no revelar sus fuentes. El descubrimiento de sus fuentes crearía dificultades a los informantes, algunas veces en sus empleos, otras en sus relaciones sociales y, en casos extremos, hasta podría poner en peligro sus vidas. Juzgamos que el mantenimiento de la fe en los informantes confidenciales es una condición indispensable de eficiencia futura. La revelación de las noticias contenidas en los informes podría también significar la más grosera forma de injusticia para los individuos inocentes. Los informes de la investigación contienen indicios y sospechas, y aun a veces declaraciones de personas maliciosas o mal informadas. Aun cuando nuevos y más completos informes exone-

ren a los individuos, el empleo de informes particulares o seleccionados podría constituir la peor injusticia, y todos sabemos que una rectificación nunca borra una acusación" (véase Corwin, *ob cit.*, págs. 116-117).

Durante la presidencia de Eisenhower (de junio de 1955 a junio de 1960) "se dieron cuando menos 44 casos en que se negó dicha información, lo cual representó, en esos cinco años, más casos que en toda la primera centuria de la historia americana" (Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1979, pág. 112).

Esta sucinta exposición demuestra que el secreto de la información es celosamente guardada por el Poder Ejecutivo y el Congreso admite que el secreto es un límite al poder de investigación.