

NATURALEZA Y FACULTADES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN RELACION CON LA PRIMER ENMIENDA DE LA CONSTITUCION

JANETT FUENTEALBA ROLLAT

Avudante de Derecho Constitucional

SUMARIO

Introducción. I. Naturaleza y facultades de las comisiones investigadoras. II. El poder investigador y sus alcances: el caso de los Know-Nothings (1855) y el fallo del juez Daly. III. Las limitaciones constitucionales del poder investigador y la práctica jurisprudencial. 1. *Watkins vs. USA* (1957) y *Sweezy vs. New Hampshire* (1957). 2. *Barenblatt vs. USA* (1959) y *Uphaus vs. Wyman* (1959). 3. *Wilkinson vs. USA* (1961) y *Branden vs. USA* (1961). 4. El caso *Gibson* y la *National association for the advancement of colored people* (1963). 5. Los casos *De Gregory* (1966) y *Branzburg vs. Hayes* (1972). IV. Conclusión.

INTRODUCCION

A continuación del preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos se establece que "Todos los poderes legislativos otorgado por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Diputados"¹. "El Congreso, como órgano legislativo de un gobierno de delegación de poderes, ejerce su potestad legislativa tanto en aquellas materias expresamente permitidas como en aquellas que no le están prohibidas. El Art. I, Sec. 8 contempla dos tipos de autorización. Las primeras 17 cláusulas taxativamente enumeran una serie de poderes, que van

¹Art. I, Sec. 1 de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica.

desde la pena por falsificación de valores y de la moneda hasta la declaración de guerra. La cláusula 18 establece una autorización general, conocida como la "sweeping clause"². Como se acaba de señalar, en la primera parte del Art. 1, Sec. 1 se establece que "Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos..." significando con ello que el Congreso "dentro de los límites de sus poderes, y observando las restricciones impuestas por la Constitución puede, discrecionalmente, aprobar cualquiera ley (statute) que estime conveniente para lograr los objetivos para los cuales se estableció el Gobierno"³.

El último párrafo de la Sec. 8, Art. 1 establece que el Congreso tendrá el poder "de dictar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que esta Constitución confía al Gobierno de los Estados Unidos, o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios". En sentencia dictada en el caso *McCulloch vs. Maryland*, en 1819, el Presidente de la Corte Suprema Marshall sostuvo que además de aquellos poderes específicamente enumerados en la Constitución, hay poderes federales implícitos en la cláusula "necesaria y conveniente" (Art. 1, Sec. 8, cl. 18).

No existiendo una disposición constitucional que expresamente confiera a una u otra Cámara del Congreso el poder de investigar y requerir testimonio, en la práctica, y como forma de asegurarse la información necesaria por tales medios se ha reconocido al poder legislativo esta facultad accesoria sobre la base de la cláusula "necesaria y conveniente". Lo anterior se confirma en el caso *Mc Grain vs. Dougherty*, de 1927, donde la Corte Suprema sostuvo que el poder de investigar es tan propio de la función legislativa que debe deducirse de la cláusula "necesaria y conveniente".

Resulta así evidente que el poder de investigar se concedió implícitamente al Congreso. Por tanto, el Senado y la Cámara de Diputados tienen el derecho de designar comisiones investigadoras en la medida que sean necesarias para llevar a cabo sus funciones.

Hoy en día, "el número, la frecuencia y la amplitud de actividades

²Pritchett, C. H. *American constitutional issues*, 77. "Cláusula necesaria y conveniente".

³*Burton vs. Estados Unidos*, 202 vs 344, 1906, 367.

de las comisiones investigadoras del Congreso ha aumentado notablemente. De hecho han llegado a considerarse como instrumentos de vital importancia y de utilidad indispensable⁴, para el cumplimiento de las funciones del Congreso.

El Presidente Truman, siendo senador en 1944, ilustró muy bien este punto cuando anunció su renuncia como Jefe de la Comisión Especial que investigaba el Programa de Defensa Nacional, al decir que:

“En mi opinión, el poder de investigar es uno de los más importantes del Congreso. La forma en que esta facultad sea ejercida, determinará en gran medida, la posición y el prestigio del Congreso en el futuro. Un Congreso informado es un Congreso sabio; un Congreso desinformado sin duda perderá gran parte del respeto y la confianza del pueblo... Ningún Senador o Diputado, a pesar de su capacidad o diligencia, puede aspirar a ser un experto en todos los elementos necesarios para legislar sabiamente”⁵.

Finalmente, se puede decir que a pesar que:

“En la Constitución no se puede encontrar ninguna referencia al poder de investigar del Congreso, no es menos cierto que su existencia está bien establecida. Antes que nuestra Nación se formara, ya el Parlamento inglés y las legislaturas coloniales tenían el poder de investigar. La facultad del Congreso para “citar personas y requerir documentos” se estima que es un elemento necesario para el ejercicio del poder legislativo, toda vez que permite al Congreso informarse antes de legislar”⁶.

En la práctica legislativa actual la necesidad de obtener información por tales medios se ha considerado como un atributo del poder legislativo. Así había sido estimado también por el Parlamento inglés y las legislaturas coloniales antes de la Revolución Americana.

Las comisiones investigadoras tienen, pues, su base en la propia costumbre parlamentaria más que en un derecho específicamente consagrado por una disposición constitucional o legal. La designación de las primeras comisiones y el uso posterior de esta facultad fue indispensable para el desarrollo de la función legislativa. Por otra

⁴Dimock, M. E., *Congressional investigating committees*, 9.

⁵Johnsen, Julia, *The investigating powers of Congress*, 237.

⁶Ibid., 237.

parte, no se puede dudar de que el constituyente estableció implícitamente la función investigadora del Congreso y el ámbito de su ejercicio, basados en los precedentes ingleses; sin embargo la legalidad de las investigaciones del Congreso no nace solamente de estas analogías. Los precedentes ingleses tuvieron plena fuerza legal, hasta que se sostuvo lo contrario en el caso *Kilbourn vs. Thompson*, en 1881.

La primera investigación en la historia constitucional inglesa nos ilustra sobre lo anterior, en el sentido que damos a este vocablo. Ella data de 1571, año en que se designaron comités de 9 miembros con el objeto de investigar las disputas electorales. En 1581, se designó un comité —con ciertos caracteres de permanencia— para todo el período legislativo, que trataba los reclamos de las disputas electorales, pero sólo en 1586 obtuvo la Cámara el derecho a resolver estas disputas. En 1604, en el caso de Sir Frances Godwin el Parlamento otorgó a un comité la facultad para citar a personas y requerir documentos. También en esa época el Parlamento estableció sus derechos para controlar la apropiación y gastos de los fondos públicos. “En 1666, por ejemplo, se designó una comisión para inspeccionar varias cuentas de oficiales de la Armada, de ordenanza y almacenes, facultado para citar a personas y requerir documentos”⁷. Junto a las investigaciones para controlar el gasto de los fondos públicos, surgieron otras para vigilar los organismos administrativos y su personal. Así, en 1689 la Cámara de los Comunes designó una Comisión Especial para investigar el espionaje en la Guerra Irlandesa, con la facultad de citar a personas y requerir documentos. En los años siguientes, otras comisiones fueron autorizadas para supervigilar las prisiones y para investigar escándalos en la administración de ayuda a los pobres. “El gran objetivo que siempre se tuvo como base de todas las manifestaciones del poder de investigar, fue el legislativo”⁸.

Las investigaciones estaban tan profundamente enraizadas en la costumbre inglesa que fueron adoptadas sin cuestionamiento alguno por las legislaturas coloniales. Las “asambleas representativas de las trece colonias utilizaron el poder de investigar porque siendo una

⁷Dimock, cit., 50.

⁸Ibid, 51.

costumbre en el proceso legislativo del Parlamento, su adopción y ejercicio era también propio en las colonias”⁹.

Informes de investigaciones de la época colonial, como las de Massachusetts, New York, Pennsylvania y Virginia, han llegado hasta nuestros días. En Virginia, por ejemplo, ya “en 1781, a la Cámara de Delegados se le otorgó facultad para citar a personas, requerir documentos e informes para su conocimiento, especialmente a las Comisiones de religión, privilegios y elecciones, Cortes de Justicia y comercio”¹⁰.

No es de extrañar —con los ejemplos expuestos— que junto con la constitución del primer Congreso Federal se considerara el poder de investigar como una prerrogativa de éste. Ya en esos tiempos, los congresales le dieron gran importancia al poder de investigar, establecido por la costumbre en el Parlamento inglés, pero en verdad extrajeron mucho más de la propia experiencia tenida durante la época colonial en las propias legislaturas de los estados.

En el caso *Daugherty* la Corte puso gran énfasis sobre la primitiva puesta en práctica y el continuo ejercicio del poder de investigar, al decir:

“Somos de la opinión que el poder de investigar —aún hoy en vías de perfeccionamiento— es un mecanismo auxiliar apropiado y esencial a la función legislativa. Así quedó de manifiesto y fue empleado en las legislaturas americanas antes de que la Constitución fuere redactada y ratificada. Ambas Cámaras del Congreso tomaron conciencia de ello desde sus inicios... La Cámara de Diputados con el voto favorable del Sr. Madison y otros miembros que participaron en la Convención que redactó la Constitución, dió especial significado a su acción (del poder de investigar) y ambas Cámaras han empleado este poder conforme a ello... La continua práctica de estos poderes llevada a cabo por el Congreso al amparo de las normas constitucionales ha contribuido a la delimitación del contenido de tales disposiciones”¹¹.

Habiendo ya demostrado que el poder de investigar del Congreso está implícito en la Constitución y habiendo descrito a grandes rasgos los antecedentes ingleses y coloniales, analizaremos ahora las comisiones

⁹Ibid, 53.

¹⁰Taylor, Telford. *Grand Inquest*, 12.

¹¹*Mc Grain vs. Daugherty*, 273 vs 135, 1927, 174.

investigadoras, sus funciones y su desarrollo histórico después de la promulgación de la Constitución.

I. NATURALEZA Y FACULTADES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Una comisión investigadora es un grupo de miembros de una u otra rama del Congreso, o de ambas a la vez, con carácter especial o permanente, designados por la respectiva Cámara mediante una resolución en la cual se establece la materia a investigar así como también los derechos y deberes que le competen. Su principal objeto es investigar e informar, pero no tiene poder de legislar. El poder para obtener información citando a comparecer a testigos o requiriendo documentos se puede ejercer solamente cuando le haya sido específicamente otorgado a la resolución, o si se le confiere después. En pocas palabras, una comisión investigadora es un órgano investigador de los hechos que le solicita la Cámara comisionadora.

“A las comisiones investigadoras del Congreso se le reconocen tres funciones principales, esto es, la función relacionada con los congresales, la función legislativa propiamente tal y el poder de investigar la administración para determinar si el propósito legislativo ha sido llevado a cabo legal, económica y eficientemente”¹². Aún más, una cuarta función es la de informar y educar a la opinión pública.

Investigaciones referentes a los miembros del Congreso. Este tipo de investigación tiene su fundamento en el art. 1, Sec. 5, cláusula 1 y 2 de la Constitución, que establece: “Cada Cámara será el tribunal competente para juzgar las elecciones, los resultados de las mismas y las calificaciones de sus miembros” y que “cada Cámara tendrá poder para establecer su reglamento interno, sancionar a sus miembros por mala conducta, y expulsarlos de su seno por voto de las $\frac{2}{3}$ parte de la Cámara”. Aún más, la Sec. 6, cláusula 1 del mismo artículo, conocido como la cláusula del discurso o del debate, establece la inmunidad para los miembros del Congreso, ya que no podrán ser arrestados durante el período de sesiones, mientras se dirijan a las Cámaras o regresen de ellas, excepto en casos de traición, delito

¹²Dimock, cit., 44.

grave y alteración de la paz. Tampoco se les podrá pedir cuenta en otro sitio por discurso o debate sostenido en el seno de sus respectivas Cámaras.

Por tanto, de estas disposiciones se puede deducir la existencia de tres tipos de investigaciones, esto es, investigaciones en cuanto a las calificaciones de los miembros, en cuanto a su conducta y comportamiento, y en cuanto al quebrantamiento de la inmunidad de los miembros. Estas investigaciones demuestran, por excelencia, el uso que puede hacerse del poder investigador y su naturaleza peculiar como auxiliar de la función legislativa propia del Congreso.

Investigaciones como actividad colateral al proceso legislativo mismo. El art. I, en sus secciones 1 y 18 establece que la función legislativa radica en el Congreso de los Estados Unidos quien tendrá la facultad "para dictar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como..." En el caso Daugherty, la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó que el poder de investigar del Congreso es necesario y conveniente para la ejecución de las disposiciones constitucionales antes señaladas.

El poder investigador como instrumento de control de la rama Ejecutiva para llevar a cabo los propósitos del Legislativo. El Congreso debe obtener información relacionada con los departamentos del Ejecutivo para conocer sus necesidades, hacer las alteraciones necesarias en la distribución del trabajo, y en tercer lugar, determinar si la ley reguladora de su cometido se lleva a cabo legal y económicamente.

Al seleccionar los casos de investigación relacionados con el control que se ejerce sobre los departamentos del Ejecutivo, nos encontramos con cuatro situaciones diferentes: 1. Casos en que el principal asunto era relativo a las finanzas, por ejemplo, el caso *St. Clair* en 1792; 2. Casos relacionados con acusaciones, por ejemplo, el caso de D. Webster, Secretario de Estado, en 1816; 3. Casos concernientes a asuntos de comportamiento o política, por ejemplo, el del General Jackson y la Guerra Seminole, en 1819 y 4. Casos en que las elecciones presidenciales eran cuestionadas, por ejemplo, todas aquellas del período comprendido entre 1875-1877, ordenadas por el Congreso en el caso que la elección presidencial debía resolverla el Congreso mismo.

La influencia de las comisiones investigadoras sobre la opinión pública. El poder y el deber de las Cámaras de informar al pueblo respecto a la administración de las leyes existentes está implícito en toda la teoría de la democracia y la soberanía popular. "Tanto en los Estados como en la Nación, las investigaciones legislativas han sido educativas y han servido como vehículo del deseo popular..."¹³.

II. EL PODER INVESTIGADOR Y SUS ALCANCES. EL CASO DE LOS "KNOW NOTHINGS" (1855) Y EL FALLO DEL JUEZ DALY

El poder investigador coexiste con el poder legislativo y le es indispensable. Ayuda a las Cámaras en forma directa a legislar y es un freno al poder del Ejecutivo. Históricamente, estas investigaciones del Congreso comenzaron sólo 3 años después que se creó el gobierno federal. La primera investigación hecha por una comisión del Congreso se dedicó a indagar las causas de la derrota de una expedición al mando del General Mayor Arthur St. Clair, en 1792. Esta investigación fue también la primera usada para controlar las finanzas públicas, especialmente los gastos, y fue asimismo, la primera de un gran número de investigaciones que han indagado en supuestas ineficiencias de los Departamentos del Ejército y la Armada. Así, el poder investigador se usó en un comienzo para investigar cargos contra oficiales públicos, un deber eminentemente judicial. El Congreso estableció el derecho a solicitar información acerca de la administración de la ley mucho antes que pedir información para colaborar en la tarea legislativa. El 27 de Marzo de 1792, después de vetar una resolución que autorizaba al Presidente a investigar la derrota de la expedición de St. Clair "la Cámara dictó una resolución sustitutiva creando una comisión especial de investigación compuesta por 7 miembros, con poder para citar a personas y requerir documentos, como asimismo para indagar e informar las circunstancias de la derrota"¹⁴. El informe de la Comisión llegó a la conclusión de que la derrota no podía imputarse al comportamiento de St. Clair, pero sí a la organización del

¹³Johnsen, J., cit., 20.

¹⁴Dimock, cit., 20.

Ejército, a la mala administración de los contratos y retraso de los pertrechos. La importancia de este caso radica en que demuestra lo extraordinario que es el poder investigador del Congreso. Aunque formalmente se le interprete como una función legislativa, en verdad es cuasi-judicial. A continuación, siguiendo hasta cierto punto un orden cronológico, se demostrará la peculiar naturaleza del poder investigador.

Antes de 1857¹⁵ las Comisiones investigadoras del Congreso habían sancionado a testigos por rebeldía, sin entregarlos a la justicia ordinaria para largos procesos. Este procedimiento fue cuestionado por John Anderson, en 1819, quien demandó a Thomas Dunn, un Oficial de Orden de la Cámara de Diputados, por asalto con violencia y arresto indebido, habiéndolo conducido bajo fuerza a la Cámara para que lo amonestara el Presidente de ésta por el ultraje que él había cometido al sobornar a un miembro. La Corte Suprema, en *Anderson vs. Dunn*, en 1821, rechazó los cargos de Anderson y sostuvo que el poder derivativo de encarcelar a un testigo por obstinada rebeldía duraba sólo hasta el término de la sesión del Congreso en que tuvo lugar la rebeldía. Así, la Corte sostuvo que ambas Cámaras del Congreso tienen poder para castigar una rebeldía que amenace la supervivencia del mismo. Cada Cámara si tiene jurisdicción sobre un caso de rebeldía debe determinar el hecho que da origen a la misma. Esta determinación de la Corte se mantuvo inalterable hasta que se decidió definitivamente cuando se vio el caso *Kilbourn vs. Thompson*, en 1881¹⁶.

En *Kilbourn vs. Thompson*. —caso originado en la declaración de quiebra de Jay Cooke— la Corte limitó el poder de rebeldía sosteniendo que la negativa a testificar era sancionable sólo en los casos en que las Cámaras del Congreso estuvieren actuando en su capacidad judicial, esto es, en relación con disputas electorales o en juicios de acusaciones. Era efectivo que el Congreso buscaba información en este caso, pero no aparecía claro que se pretendía legislar. "En lo principal, la Corte dictaminó que la función investigadora y el poder de conocer casos de rebeldía del Congreso, como su poder para legislar

¹⁵Estatuto de 1857: constituye falta el negarse a declarar ante una Comisión Investigadora del Congreso. Base del actual 2 USC 192.

¹⁶Dimock, cit., 123.

y otros, están sujetos a las limitaciones de la Constitución, y que las Cortes revisarían el ejercicio de todos estos poderes”¹⁷. La Corte Suprema dictaminó que la Cámara se había extralimitado de su esfera, ya que, para lo que la investigación había sido autorizada, era materia judicial. La sentencia de la Corte, vertida en la opinión del Juez Miller ilustra este punto cuando dice:

“¿Qué se le encomendó a la comisión? Que investigara la naturaleza e historia de un pool de bienes raíces. ¿Qué indefinido! ¿Qué era el pool de bienes raíces? ¿Se le acusa de algún delito? Si es así, sólo las Cortes pueden sancionar a sus miembros. ¿Se le acusa de fraude contra el Gobierno? Aquí, nuevamente las Cortes y sólo ellas pueden juzgar la gravedad de toda esta situación, ya que a su término podría concluirse que un deudor de Estados Unidos tenga también un interés en el pool. Pueden los derechos de un pool, o de sus miembros, y los derechos del deudor, y de un acreedor del deudor, ser determinados por el informe de una comisión o por un acto del Congreso? Si no pueden, ¿qué autoridad tiene la Cámara para iniciar esta investigación en los asuntos privados de individuos que no son funcionarios del gobierno?”¹⁸.

Más adelante, la Corte agrega:

“La Cámara de Diputados dicta una resolución diciendo que Estados Unidos es acreedor de Jay Cooke y Cia., y al nombrar una comisión que investigue la naturaleza e historia del pool de bienes raíces, no sólo excedió los límites de su autoridad, sino que también asumió un poder que sólo podía ser ejercido adecuadamente por otro Poder del Gobierno, porque en la esencia era un asunto netamente judicial”¹⁹.

En relación con los límites del poder investigador se concluye lo que se señala en las siguientes palabras:

“La Corte no reconoce que las Cámaras del Congreso posean este poder general para sancionar por rebeldía. Los casos en que sí pueden hacerlo son muy limitados. La Cámara de Diputados no es el último juez de sus propias facultades y privilegios en casos que los derechos y libertades de los individuos estén en juego, pero la legalidad de sus acciones pueden ser examinadas y determinadas por esta Corte”²⁰.

¹⁷Taylor, T., cit., 47.

¹⁸*Kilbourn vs. Thompson*, 103 vs 168, 1881, 195.

¹⁹Ib., 195.

²⁰Ib., 195.

Así, la Corte fijó un límite al derecho del Congreso a inquirir en los asuntos privados de las personas; debían aquéllos estar relacionados con el interés público. Sin embargo, la sentencia no dio respuesta al problema de quién decide si el interés público está en juego. El caso *Re Chapman*, en 1897 surgió de una investigación del Senado contra cargos formulados a Senadores que estaban induciendo a corrupción a colegas suyos al considerar una ley de tarifas, y Chapman se vio envuelto en el asunto al rehusar contestar a la comisión. La Corte, tomando nota de la autoridad constitucional de ambas Cámaras para castigar o expulsar a sus miembros, sostuvo que la investigación se relacionaba con la integridad y fidelidad de senadores en el cumplimiento de sus deberes, y así estaba dentro del rango de los poderes constitucionales del Senado. En este caso, al confirmar la sentencia de rebeldía de Chapman, el testigo del Senado, la Corte también declaró que debe presumirse un intento legislativo en una investigación del Congreso.

"No podemos suponer en este informe que la acción del Senado tenía un objeto ilegítimo que le hubiere llevado a inmiscuirse en el ámbito de ese órgano... En efecto, no es necesario que las resoluciones declaren con antelación lo que el Senado pretende hacer una vez finalizada la investigación"²¹.

Pues bien, antes de continuar con el desarrollo de las investigaciones del Congreso, considero oportuno examinar previamente las condiciones bajo las cuales opera el poder investigador.

Esencialmente las condiciones son tres:

a) las comisiones investigadoras tienen el poder para citar personas y requerir documentos. Cualquiera Cámara del Congreso "tiene el poder, a través de sus propios procedimientos, para citar a un individuo a comparecer ante ella o a sus comisiones y dar el testimonio necesario para colaborar en el ejercicio de la función legislativa que le pertenece de acuerdo con la Constitución"²².

b) el investigador tiene inmunidades por su actuación en la investigación, y

²¹*In Re Chapman*, 166 *U.S.* 661, 1897. 670.

²²*Mc Grain vs. Daugherty*, 176.

c) la comisión tiene autonomía respecto de la investigación.

Estas tres condiciones implican necesariamente:

a) el poder para sancionar una negativa a comparecer y testificar o presentar documentos;

b) inmunidad para el investigador: éste no puede ser arrestado ni sufrir represalia alguna por las acciones que ejecute en virtud de su cargo;

c) ningún otro órgano puede restringir el ejercicio del poder investigador.

En 1860, el Senador W. P. Fessenden de Maine, afirmó la tradicional pretensión del Congreso en cuanto a la autonomía investigadora diciendo:

"El Congreso ha nombrado comisión tras comisión, una después de otra, para hacer investigaciones sobre materias o leyes. ¿Acaso no tenemos poder para hacerlo? Nadie ha cuestionado nuestro poder para citar a personas o requerir documentos... ¿No tenemos acaso esa autoridad, si es necesaria para legislar?. Ellos (el pueblo) nos han hecho sus legisladores; nos han dicho qué hacer; nos han dicho cuán lejos podemos llegar en relación con ciertas materias, y dónde debemos detenernos; pero, en cuanto al modo por el cual debemos lograr esos objetivos para los que fuimos creadores, y hacer las grandes cosas para las que hemos sido designados, nos pertenece..."²³.

Debe mencionarse que ésta es una interpretación extrema del poder investigador producto de una lógica rigurosa. Pero esta misma concepción está implícita en una opinión mayoritaria de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia en 1948: "La solución de conductas impropias de las comisiones del Congreso, si las hay, corresponde al Congreso o al pueblo... Las Cortes carecen de competencia para pronunciarse o actuar acerca de la conducta de la rama legislativa en sus propios asuntos, mientras no se excedan los límites de poder y de pertinencia"²⁴.

Sin embargo, en la práctica, se han observado las reglas y límites

²³Congressional Globe, 36 th Congress, 1st Session, Part 2, 1102.

²⁴*Barsky et oth. vs. Estados Unidos*, 167 F 2d, 241, 1948, 250.

del ejercicio del poder investigador. Muchos impuestos por los mismos congresales, mientras que otros sugeridos por las Cortes y el Ejecutivo. Sin embargo, en uno u otro caso, el Congreso nunca ha permitido formalmente a otras ramas del gobierno intervenir en lo que ellos consideran sus prerrogativas. Así, el poder de investigar, desde un punto de vista formal, es la expresión o afirmación máxima de la extraordinaria prerrogativa auxiliar que tiene el Congreso en su función legislativa. A fin de determinar si las limitaciones están impuestas sobre el poder de investigar, sería conveniente mencionar algunos ejemplos de estas limitaciones generales.

La más notable de estas limitaciones se encuentra en un caso visto por una Corte de Apelaciones de la ciudad de Nueva York, en Abril de 1855. Este caso surgió con ocasión de elecciones generales en Nueva York donde un grupo de anticatólicos y nativistas, conocidos como los "Know-Nothings", obtuvieron el control del Board of Aldermen y del Board Council, y Wood, un demócrata, obtuvo la alcaldía, lo que les permitió el control de la policía de Nueva York. El consejo (Board Council) trató de demostrar que el aumento de la delincuencia se debía en gran parte a los inmigrantes que formaban parte de la fuerza policial. En el fondo, los "Know-Nothings" pretendían deshacerse de los católicos irlandeses y otros extranjeros que pertenecían al cuerpo policial. El consejo fue robustecido por un estatuto que sancionó el Congreso del Estado que le dio poder para investigar la administración de la ciudad. El Consejo podía citar a un testigo en relación con cualquier materia que analizara; si el testigo se negaba, podía ser sancionado. Posteriormente el Consejo, por resolución delegó este poder a una comisión para que investigara los fraudes y corrupciones en cada rama del Departamento de Policía. Durante las investigaciones la Comisión citó a dos policías, Webster y Mc Cann y les preguntó sobre su nacionalidad. Rehusaron responder y la Comisión solicitó a la Common Court of Pleas (Corte de Apelaciones) una orden que les indicara a los policías que debían contestar. El caso lo vio el Juez Charles Patrick Daly, quien demostró conocer a fondo la naturaleza de la función informativa y tener una visión de los problemas que inevitablemente surgen en un gobierno de poderes limitados²⁵.

²⁵Taylor T., cit., 42.

"El derecho a legislar implica necesariamente el derecho a obtener información sobre cualquier asunto que pueda llegar a ser materia de ley. Es esencial al cabal e inteligente ejercicio de la función legislativa...

Pero el derecho de cualquier Board del Common Council a investigar asuntos públicos tiene sus limitaciones; porque aun el mismo poder legislativo sólo pueden ejercer dichos poderes en la forma en que le han sido delegados, limitándose estrictamente a ellos. Está dentro de las atribuciones de cualquier Board el investigar cualquier materia que estiane apropiada; pero las investigaciones que ellos hagan deben estar claramente dentro del ámbito y objetivo para el cual ellos existen como cuerpo político"²⁶.

El juez Daly, aclarando estos principios dijo que " la declaración del testigo debe restringirse a la materia objeto de la investigación y no puede interrogársele sobre asuntos que no digan relación con ella"²⁷. El Juez Daly estableció clara y firmemente, en relación con los poderes de las comisiones investigadoras que:

"1) Las investigaciones realizadas de acuerdo a un proceso obligatorio son 'esenciales para el cabal e inteligente ejercicio de la función legislativa'; 2) a diferencia de lo que ocurre en Gran Bretaña, en Estados Unidos el poder de investigar está limitado por la Constitución, ya que 'el legislativo... puede ejercer tales poderes solamente como le han sido delegados'; 3) las comisiones legislativas pueden solicitar respuestas sólo a preguntas pertinentes a la investigación, según lo autorizado por el Legislativo mismo; 4) un testigo no necesita 'responder a preguntas tendientes a incriminarlo', y 5) cuando surjan controversias justificables las cortes podrán revisar el ejercicio del poder de investigar"²⁸.

III. LAS LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER INVESTIGADOR Y LA PRACTICA JURISPRUDENCIAL

Este esquema del poder de investigar del Legislativo se ha mantenido, y así lo confirman las últimas decisiones de las cortes, que han sostenido el dictamen del Juez Daly, señalando que estos poderes están limitados por la Constitución.

Estas limitaciones parecen ser:

²⁶Ib., 42.

²⁷Ib., 43.

²⁸Ib., 44.

a) El Congreso claramente tiene el poder de investigar como corolario necesario de su poder legislativo. "En su ejercicio puede obligar a testificar y entregar documentos bajo amenaza de condena por rebeldía, sancionable con multa o cárcel"²⁹.

b) La investigación debe estar relacionada con un propósito legislativo válido de acuerdo con la Constitución;

c) El Congreso, al ejercer este poder no puede usurpar funciones ejecutivas o judiciales, ni tampoco abolir la separación de los poderes. En el caso *Barenblatt vs. Estados Unidos*, en 1959, el Juez Harlan dijo:

"Ya que el Congreso puede investigar solamente en aquellas áreas que potencialmente le corresponden o en aquellas de las que le es posible apropiarse, no puede interrogar sobre materias que estén dentro de las atribuciones exclusivas de una de las otras ramas del Gobierno. Faltándole las atribuciones judiciales otorgadas al Poder Judicial, no puede interrogar sobre materias que le corresponden exclusivamente a ese Poder. Ni tampoco puede suplantar al Ejecutivo en lo que exclusivamente a él le concierne. Y el Congreso... debe ejercer sus poderes de acuerdo a las limitaciones establecidas por la Constitución a la acción gubernamental..."³⁰.

d) La Constitución establece protección a los individuos que las comisiones investigadoras del Congreso deben respetar, especialmente el privilegio contra la propia incriminación;

e) Asimismo, las comisiones investigadoras del Congreso están limitadas por la garantía constitucional del debido proceso;

f) Finalmente, y tal vez lo más importante, la Corte Suprema ha impuesto limitaciones a las comisiones investigadoras en relación con la protección de los derechos de los individuos contemplados en la primera enmienda.

"Aún cuando las Cortes han controlado el ejercicio del poder investigador, y han sostenido repetidamente que tiene límites, éstos continúan muy amplios. Las Cortes han sido cautelosas al interferir las funciones de las comisiones investigadoras del Congreso, y siempre han presumido un propósito legislativo válido. Sólo en raras ocasiones la Corte Suprema ha revocado sentencias de condenas por rebeldía"³¹.

²⁹Riddle, D., *The Truman Committee*, 44.

³⁰*Barenblatt vs. Estados Unidos*, 360 us 109, 1959, 111-112.

³¹Riddle, D. cit., 5.

Como quedó señalado previamente, una comisión investigadora del Congreso puede preguntar solamente lo que sea pertinente o relevante al objeto o materia que se investiga. El problema que aquí surge es cuándo un individuo tiene que contestar a una pregunta o cuándo puede negarse a contestarla. En otras palabras, ¿dónde terminan los derechos de un individuo para negarse a contestar, y dónde comienzan los derechos de la comisión investigadora para exigir respuestas?

En mi opinión este asunto no tiene una sola respuesta, ni siquiera dos o tres, hay tantas como sentencias de las Cortes. Por otra parte, es probable que futuras decisiones den nuevas respuestas. Es verdad que todas las sentencias de las Cortes establecen reglas generales y límites sobre los derechos de las comisiones que transgreden derechos de los individuos; sin embargo, no hay dos casos iguales, y hay ocasiones en que los derechos del individuo son menoscabados por el 'bien general'.

Este aspecto se puede ilustrar comparando dos importantes casos que llegaron a la Corte Suprema no hace mucho: *Watkins vs. Estados Unidos* y *Barenblatt vs. Estados Unidos*.

1. *Watkins vs. USA (1957)* y *Sweezy vs. New Hampshire (1957)*

En el primero, el asunto era si la Subcomisión de Actividades Anti-americanas de la Cámara de Diputados tenía poder para citar a testificar a Watkins, un obrero sindicalizado, en relación con personas que habían sido miembros del partido comunista en los años anteriores, pero que habían dejado de pertenecer a él antes de las audiencias de la Subcomisión. Watkins rehusó contestar en relación con aquellas personas que ya no pertenecían al partido comunista, según su leal saber y entender. Sin embargo, por propia admisión del Gobierno, el testimonio de Watkins en relación con su afiliación política pasada y presente, así como sus actividades no podía haber sido más completo e inocente:

"El solicitante (Watkins) efectivamente no trataba de ocultar o negar a la Comisión sus asociaciones, predilecciones y preferencias políticas pasadas. Aún más, el solicitante dijo a la Comisión que estaba totalmente dispuesto a identificar personas y contestar cualquier pregunta que pudiera hacérsele en relación con 'aquellas personas de las cuales

yo sabía que eran miembros del partido comunista', ya que 'a su leal saber y entender' ellos aún eran miembros del Partido..."²².

Sin embargo, Watkins rehusó contestar preguntas en relación con miembros antiguos del partido comunista que ya no pertenecían más a él. Dijo:

"No creo que haya ley alguna en este país que me exija testificar acerca de personas que fueron miembros del partido comunista en el pasado o que de alguna manera hayan estado involucrados en sus actividades, lo que según mi leal saber y entender, hace ya mucho tiempo se retiraron del movimiento comunista.

"No creo que tales preguntas sean relevantes al trabajo de esta Comisión ni tampoco que tiene el derecho a exponer personas al conocimiento público debido a sus actividades pasadas. Puede que me equivoque, y la comisión tenga ese poder, pero a menos que una Corte de derecho así lo dictamine y me obligue a contestar, firmemente rehuso discutir las actividades políticas de mis correligionarios del pasado"²³.

Al tratarse la petición de Watkins, ya que las preguntas violaban sus derechos protegidos por la primera enmienda, el Presidente de la Corte Suprema, Juez Warren dijo:

"En realidad, una investigación está sujeta al mismo imperativo que el Congreso, el cual no podrá sancionar ninguna ley que coarte la libertad de expresión o de prensa o de reunión... una investigación no es una ley, sin embargo es parte del proceso legislativo y se justifica solamente como un auxiliar de él. La primera enmienda puede invocarse cuando se violan las libertades protegidas por la ley o el proceso legislativo"²⁴.

El Juez Warren continúa diciendo que los abusos del poder investigador conducirán a la restricción de las libertades individuales debido a las consecuencias sociales dirigidas no sólo hacia el testigo, sino que también a todas aquellas personas relacionadas con él. Más adelante expresa: "es responsabilidad del Congreso en primera instancia, asegurar que el proceso obligatorio se use solamente en beneficio de un propósito legislativo. Esto requiere que las instrucciones para una investigación de una comisión señalen la jurisdicción y el propósito

²²*Watkins vs. Estados Unidos*, 354 us 178, 1957, 184.

²³*Ib.*, 185.

²⁴*Ib.*, 197.

de la misma con absoluta precisión”³⁵. El estima que la resolución que crea la comisión tan ampliamente delineada y tan vasta puede dejar un gran margen de discreción a los investigadores como para permitirles disconformidad entre la Comisión y la Cámara que lo creó.

La opinión mayoritaria de 6 jueces dictaminó en favor del argumento de Watkins ya que las preguntas en relación con el asunto violaban las disposiciones de la primera enmienda porque la comisión omitió hacer presente la pertinencia de las preguntas.

“Ningún testigo puede ser forzado a revelar asuntos fuera del área investigada. Este es un concepto jurisdiccional de pertinencia derivado de la naturaleza de la fuente de origen de la autoridad de una comisión del Congreso. No es completamente diferente y en cierto modo dice relación con el elemento de pertinencia, incorporado a una disposición criminal bajo el cual se procesó al peticionario. Cuando la definición de pertinencia jurisdiccional es tan incierta y vaga como en el caso de la Comisión de Actividades Anti-americanas, resulta extremadamente difícil limitar sus preguntas a la pertinencia legal”³⁶.

Entonces, cuando el Congreso crea una comisión debe indicar su esfera de acción, de tal modo que el testigo y las autoridades revisoras sepan si las preguntas son pertinentes o no. “Las investigaciones dirigidas sólo al engrandecimiento de los investigadores, o para ‘castigar’ a aquellos que se investiga, son insostenibles. El Bill of Rights se aplica a todas las investigaciones... pero un cierto peso debe atribuírsele al interés del Congreso al investigar”.

Una sentencia contemporánea a Watkins fue *Sweezy vs. New Hampshire*, en 1957, en la cual la Corte Suprema invalidó una investigación estatal por 6 votos contra 2. El Congreso de New Hampshire constituyó al Procurador General del Estado en una comisión unipersonal y le dio facultades para que él determinara si en el Estado habían elementos subversivos de acuerdo a la ley estatal de actividades subversivas. Sweezy fue interrogado dos veces por el Procurador General sobre sus actividades y creencias. El respondió algunas preguntas pero negó que alguna vez hubiere sido miembro del partido comunista, y rehusó contestar preguntas las cuales él consideraba como no pertinentes a la materia que se investigaba, así como otras relativas a sus

³⁵Ib., 201.

³⁶Ib., 206.

opiniones o creencias. Tal como en *Watkins*, el Juez Supremo usó lenguaje condenatorio, basando su decisión solamente en la ausencia de control legislativo sobre el uso del poder investigador.

2. *Barenblatt vs. USA (1959)* y *Uphaus vs. Wyman (1959)*

Dos años más tarde, en 1959, la Corte Suprema concedió recurso de certiorari en el caso *Barenblatt vs. Estados Unidos*, el que demuestra las limitaciones de los derechos individuales en relación con la primera enmienda. Este caso es similar al de *Watkins* ya que Lloyd Barenblatt, un antiguo profesor del Vassar College, llamado a testificar ante una Subcomisión de la Cámara de Diputados de la Comisión de Actividades Antiamericanas, rehusó contestar preguntas concernientes a sus afiliaciones pasadas con el partido comunista. Barenblatt no confió en el privilegio de propia incriminación, y objetó en general el derecho de la Subcomisión a investigar sus creencias 'políticas' o 'religiosas' o cualquier 'asunto personal o privado' o 'actividades de grupo' basándose en la primera, novena y décima enmienda. Por su negativa fue condenado por violación al 2 USC 192³⁷. Fue multado y sentenciado a prisión por 6 meses. La Corte Suprema confirmó la condena del peticionario y concluyó que "el equilibrio entre los intereses del individuo y del gobierno aquí en juego, debe darse en favor del último y que, por tanto, las disposiciones de la primera enmienda no han sido violadas"³⁸. El asunto de derecho constitucional preciso con que se enfrentaba la Corte Suprema era si la investigación de la Subcomisión en cuanto a la afiliación pasada o presente del peticionario en el partido comunista transgredía o no las disposiciones de la primera enmienda que obviamente alcanzan y limitan las investigaciones del Congreso.

"Barenblatt sostuvo que de acuerdo a los antecedentes del caso *Watkins* esta Subcomisión, debido a la vaguedad de la regla xi³⁹, no tenía poder para obligarle a testificar y que esta vaguedad privaba a

³⁷2 usc 192: constituye falta para cualquiera persona citada como testigo por cualquiera Cámara o Comisión del Congreso que rehúse responder preguntas pertinentes a la materia que se investigue.

³⁸*Barenblatt vs. Estados Unidos*, 134.

³⁹Regla xi, 83º Congreso: señala la competencia de la Comisión de Actividades Antiamericanas.

la Subcomisión del derecho a exigir testimonio en esta investigación sobre actividades comunistas"⁴⁰. A este argumento, la opinión disidente del Juez Black, concurriendo el Presidente de la Corte Suprema y el Juez Douglas, expresaba: "La Regla xi que creó la Comisión autorizaba un examen obligatorio ilimitado, omnicompreensivo e indiscriminado del testigo en el área de opinión, prensa, petición y reunión que viola los requisitos procesales de la cláusula del Debido Proceso de la 5ª enmienda"⁴¹. No obstante la opinión disidente el Juez Harlen emitió la opinión mayoritaria de la Corte (voto de 5 a 4) y en relación con el asunto de 'lo pertinente' dijo:

"Considerando el escrito con las objeciones constitucionales que formulara (Barenblatt) no hay duda que el peticionario estaba en conocimiento de la autoridad y el propósito de la Sub-comisión al interrogarlo como lo hizo... A mayor abundamiento, las otras fuentes de esta información que nosotros reconocemos en Watkins... no tienen cabida aquí para una objeción de 'pertinencia'. Lo que se investigaba había sido identificado al comienzo de la investigación como 'la infiltración comunista en la educación...'"⁴².

"Más aún, el peticionario ha permanecido mudo al enfrentársele con la afirmación del Chairman del por qué se le había llamado como testigo a la Sub-comisión y finalmente, a diferencia de Watkins, ...el peticionario rehusó contestar preguntas relativas a su propia afiliación al partido comunista cuya pertinencia estaba, naturalmente, fuera de duda"⁴³.

"La protección de la primera enmienda, a diferencia de una petición acorde con el privilegio de propia incriminación establecido en la 5ª enmienda, no le otorga a un testigo el derecho a resistirse a un interrogatorio en ninguna circunstancia. Cuando los derechos de la primera enmienda se hacen valer para impedir la interrogación gubernamental, la resolución del asunto discutido siempre comprende un equilibrio que consideran los Tribunales entre los intereses públicos y privados en juego en las circunstancias particulares. Estos principios fueron reconocidos en el caso Watkins, donde al hablar de la primera enmienda en relación con las investigaciones del Congreso dijimos: Está de manifiesto que a pesar de los efectos adversos que siguen a una exposición forzada de asuntos privados, no todas esas investigaciones están prohibidas"⁴⁴.

⁴⁰*Barenblatt vs. Estados Unidos*, 117.

⁴¹*Ib.*, 136.

⁴²*Ib.*, 124.

⁴³*Ib.*, 125.

⁴⁴*Ib.*, 126, 127.

Como se puede ver, al comparar estos dos casos, Watkins y Barenblatt, el requisito de la 'pertinencia' es de gran importancia. El asunto investigado se considera solamente en relación con los asuntos pertinentes al tema bajo investigación legislativa. Así, un testigo puede perfectamente rehusar contestar las preguntas que se van más allá del ámbito de materias bajo investigación determinadas en la resolución que crea la comisión investigadora. Así, el 'debido proceso' le permite a un testigo objetar las preguntas basándose en la falta de pertinencia, pero es deber del cuerpo investigador señalar en el expediente el asunto que está siendo investigado y cómo las preguntas son pertinentes, de tal modo que al testigo pueda advertírsele de la pertinencia de las preguntas de modo que éste considere si desea correr el riesgo que se le declare en rebeldía al rehusar contestar. La sentencia de "la Corte Suprema en 1957 (el caso Watkins) puso en manifiesto al Congreso los límites de su poder de investigar en relación con la primera enmienda; que ninguna comisión tiene el poder de 'exponer por el gusto de exponer' y que ninguna investigación constituye un fin en sí misma; debe estar relacionada y motivada por una legítima tarea del Congreso. Sin embargo, sólo la minoría de la Corte Suprema ha demostrado alguna disposición para controlar judicialmente las investigaciones legislativas en favor de los derechos de la primera enmienda"⁴⁵. En otras palabras, la sentencia en Watkins protege los derechos del individuo cuando éste conoce el asunto que se investiga y la relevancia de las preguntas que se refieren al tema. Mientras que por otra parte, en la sentencia de Barenblatt, la Corte sostuvo que si el tema estaba suficientemente claro para el testigo, y si las preguntas eran relevantes, el testigo debía contestar.

Hasta ahora, los controles judiciales usados son dos: 1) "La protección que contempla la 5ª enmienda (propia incriminación) fue concebida para proteger a los testigos que están dispuestos a asumir el riesgo de la censura pública al invocar la enmienda negándose a contestar las preguntas; y 2) la Corte Suprema ha tipificado restringidamente el delito de rebeldía ante el Congreso con el objeto de evitar una sanción a los testigos que se nieguen a contestar, a menos que

⁴⁵Burns. J. y Peltason. J., *Government by the people*, 391.

esas preguntas fueren claramente pertinentes a la materia investigada por la comisión autorizada”⁴⁶.

El mismo día que se dictó sentencia en el caso Barenblatt, el precedente establecido en Sweezy fue prácticamente liquidado por el caso *Uphaus vs. Wyman* de 1959, que mantuvo la acusación de rebeldía de un ministro pacifista quien había rehusado dar al Procurador General de New Hampshire —que de nuevo actuaba como órgano unipersonal— los nombres de personas que habían ido a un camping de verano que él administraba. Como en el caso Sweezy, el Procurador General tenía autoridad legislativa para buscar individuos subversivos, y la mayoría de la Corte pensó que el Estado estaba protegiendo un interés legítimo de propia preservación por medio de estas actividades. Pero la opinión disidente afirmó que el Procurador General no pretendía ningún objetivo legislativo en general, sino que más bien indagaba comportamientos individuales y de culpa; el objetivo de la investigación era exponer por el hecho de exponer.

Así, las sentencias de Watkins y Sweezy fueron ampliamente derogadas por las de Barenblatt y Uphaus dejando a los órganos legislativos federales y estatales libres para investigar ampliamente en conductas particulares sobre la base que se servían propósitos legislativos legítimos.

3. *Wilkinson vs. USA (1961)* y *Branden vs. USA (1961)*

En 1961, la Corte Suprema fue aún más lejos en dos sentencias, *Wilkinson vs. Estados Unidos* y *Branden vs. Estados Unidos*, en relación con la infiltración comunista en importantes industrias del Sur y la propagación de actividades del partido comunista en el mismo sector. En el primer caso Wilkinson había ido a Atlanta a organizar una manifestación en contra de la Comisión de Actividades Antiamericanas que realizaba audiencias allí, y fue citado a comparecer ante la Comisión una hora después que había llegado a la ciudad. El peticionario compareció ante la comisión respondiendo a la citación. “Se le hizo una gran cantidad de preguntas, todas relacionadas con sus creencias y afiliaciones, pero el peticionario rehusó contestar basándose en que

⁴⁶Ib., 391.

ellas violaban sus derechos protegidos por la primera enmienda”⁴⁷. En el segundo caso, Branden había distribuido una solicitud que habían firmado 200 negros, pidiendo a la Cámara que suspendiera las audiencias de la Comisión en el Sur. Se le solicitó que fuera desde Rhode Island o Atlanta para ser interrogado sobre tal solicitud. El peticionario sostuvo que las preguntas no eran pertinentes con la materia que se investigaba y que además el interrogatorio violaba sus derechos protegidos por la primera enmienda.

Una mayoría de 5 jueces mantuvo la investigación en ambos casos. La minoría de 4 jueces señaló que la Comisión en cada caso sólo pretendía hostigar a sus oponentes y exponerlos por el solo hecho de exponerlos, y no con el objeto de procurarse información para legislar.

Unos pocos meses después, sin embargo, en *Deutch vs. Estados Unidos*, la Corte Suprema revocó una sentencia de rebeldía, con base legal. Nuevamente, la división de la Corte fue 5 a 4. La sentencia de *Deutch* fue revocada porque “el gobierno, en el juicio, no hizo presente los límites de pertinencia de las preguntas”. La opinión mayoritaria, que entregó el Juez Stewart distinguió dos asuntos bien diferentes en relación con la ‘pertinencia’ que puede estar involucrada en los procesos de rebeldía: 1) el debido proceso exige que la ‘pertinencia’ se manifieste al testigo en el momento del interrogatorio, objeción a la que en este caso se renunció por no haberse manifestado oportunamente durante la audiencia; y 2) el deber del acusador en el juicio de probar que las preguntas de la Comisión eran en el hecho pertinentes a la investigación, y que constituye falta conforme a la disposición del 2 U.S.C. 192.

Una nueva base para desafiar las sentencias de rebeldía del Congreso fueron sancionadas en 6 casos al año siguiente, conocidos como *Russell vs. Estados Unidos*. Las sentencias fueron revocadas porque en cada caso los “autos de acusación formulados por el gran jurado no identificaron la materia que se investigaba, cuando los testigos fueron interrogados”. La opinión de la Corte expresada por el Juez Stewart concluyó que “los vicios de estos autos acusatorios es que no señalaron el criterio esencial por el cual se comprueba la suficiencia de un

⁴⁷*Wilkinson vs. Estados Unidos*, 365 us 399. 1961, 416.

auto acusatorio, por ejemplo, que ellos no informaron adecuadamente al demandado de lo que debía estar preparado a enfrentar”.

4. *El caso Gibson y la National association for the advancement of colored people (1963)*

Una última sentencia de la Corte Suprema, *Gibson vs. Comisión Investigadora Legislativa de Florida*, en 1963 trata de los derechos del individuo en relación con sus afiliaciones con un grupo y los derechos de tal grupo. Este caso surgió por la negativa del presidente de la Asociación Nacional para el Desarrollo de la Gente de Color (National Association for the Advancement of Colored People = N.A.A.C.P.) a:

“divulgar el contenido de la lista de miembros de esa Filial a una Comisión creada por la Legislatura de Florida, la que investigaba la infiltración comunista en varias organizaciones. No había fundamentos para decir que la Asociación o su Filial en Miami era una organización subversiva o que era dominada o influida por los comunistas... La principal prueba sobre la que se basaba para demostrar alguna relación entre la Asociación y actividades subversivas o comunistas era indirecta, ambigua, y sobre todo en el testimonio de dos testigos de oídas...”⁴⁸.

En otras palabras, el presidente de la N.A.A.C.P. fue juzgado en rebeldía por la Corte, por rehusar obrar con la citación de la comisión legislativa. Fue sentenciado a multa y prisión. La Corte Suprema de Florida confirmó y el individuo solicitó recurso de certiorari, el que fue concedido.

La petición se basó en que la investigación legislativa se entrometía en el derecho de asociación de los individuos contemplados en la 1ª y 14ª enmienda. La opinión mayoritaria de la Corte declaró, en las palabras del Juez Golberg que:

“Los derechos de libertad de opinión y libre asociación de la 1ª y 14ª enmienda son fundamentales, altamente apreciados y ‘deben respetarse’... Esta Corte ha reconocido la vital relación entre la libertad de asociación y la privacidad en sus propias asociaciones... La inviolabilidad de privacidad en una asociación puede ser indispensable en muchas cir-

⁴⁸*Gibson vs. Comisión Investigadora Legislativa de Florida*, 372 us 539, 1963, 539.

cunstances para preservar la libertad de asociación, especialmente cuando un grupo aboga por creencias disidentes”⁴⁹.

Aunque la Corte demuestra que no puede haber duda acerca del poder de los Estados de informarse a sí mismos, a través de investigaciones legislativas,

“No es menos obvio, sin embargo, que el poder de investigar amplio como puede ser, no está exento de límites. El hecho de que el ámbito general de la investigación no tenga límites y esté autorizada y permitida no obliga a concluir que el cuerpo investigador es libre para interrogar o solicitar todo tipo de información. La validez de un tema amplio que se investiga no necesariamente implica la validez automática y completa de todas las preguntas, citas y solicitudes de documentos que se practiquen”⁵⁰.

“Este caso se basa únicamente en el hecho de si la respuesta ante la Comisión era suficiente para demostrar causa probable o nexo entre la N.A.A.C.P. Filial de Miami, y las actividades comunistas”⁵¹. Y la Corte sostuvo que es un pre-requisito esencial a la validez de la investigación en el área constitucional de los derechos protegidos de expresión, prensa, asociación y petición que el Estado deba mostrar una convincente relación substancial entre la información buscada y una materia de sumo interés para el Estado.

Este caso se diferenció de otras previas sentencias de la Corte Suprema en relación con los derechos individuales y de asociación; así, a diferencia de la situación en *Barenblatt*, *Wilkinson* y *Branden*, la comisión legislativa en el caso *Gibson* no pretendía obtener del peticionario o de que él poseía alguna información en cuanto a que él mismo u otras personas eran miembros del partido comunista u otros supuestos grupos subversivos; en cambio, la total acometida de las solicitudes al peticionario era que revelara si otras personas eran miembros de la N.A.A.C.P., una organización legítima y no subversiva⁵². El

⁴⁹Ib., 544.

⁵⁰Ib., 545.

⁵¹Ib., 546.

⁵²En un caso análogo, *Graham vs. Comisión Investigadora Legislativa de Florida*, la Corte Suprema de Florida singularizó a la N.A.A.C.P. como “una organización perfectamente legítima pero supuestamente impopular en la comunidad”.

hecho de que el interés gubernamental fuera impuesto en Barenblatt, Wilkinson y Branden, y permitiera admitir los interrogatorios que se hacían acerca de afiliaciones en el partido comunista no resuelve este caso en que las preguntas controvertidas se referían a una organización legalmente reconocida⁵³.

La Corte también dijo que la sentencia por rebeldía del peticionario violaba el derecho de asociación protegido por la enmienda porque el resumen del proceso reveló

“La absoluta imposibilidad de demostrar la existencia de alguna relación entre la N.A.A.C.P. y las actividades subversivas o comunistas. La comisión recurrida no dio fundamentos adecuados a sus peticiones a funcionarios y de las listas para dejar al descubierto a los afiliados de una organización totalmente legítima... El fuerte interés de las asociaciones de mantener privacidad en cuanto a su lista de miembros de grupos relacionados con el intercambio libre de ideas y creencias, que constitucionalmente están protegidos y que no pueden ser substancialmente invadidos por tal leve demostración como la aquí hecha por el recurrido”⁵⁴.

Así, antes que una investigación legislativa proceda debe establecerse una base adecuada para la investigación, de tal manera que no se inmiscuya o cercene severamente o inhíba derechos de asociaciones constitucionalmente protegidos. En otras palabras, el expediente en este caso no demostró ni conexión substancial entre la Filial de la N.A.A.C.P. de Miami y actividades comunistas, ni un interés determinante o subordinado para mantener el derecho del Estado a investigar en la lista de miembros de la asociación.

Y, finalmente, el Juez Golberg dice:

“nuestra decisión hoy día trata solamente de la forma en que tal poder (el de investigar) puede ser ejercido y decimos simplemente que aquellos grupos que no se han comprometido en actividades subversivas, ilegales o impropias ni tampoco hayan demostrado ninguna conexión substancial con tales actividades deben ser protegidos en sus derechos de libre y privada asociación”⁵⁵.

⁵³Gibson vs. Comisión Investigadora Legislativa de Florida, 549.

⁵⁴Ib., 554 ss.

⁵⁵Ib., 557 s.

5. *Los casos De Gregory (1969) y Branzbourg vs. Hayes (1972)*

Otra limitación al poder de investigar del Congreso fue demostrado en *De Gregory vs. Procurador General del Estado de New Hampshire*, en 1966, donde el apelado hizo una investigación bajo el Estatuto de 1957, el cual le autorizaba a investigar toda vez que tuviera información que considerara razonablemente relacionada con violaciones que cubrieran una amplia gama de actividades subversivas destinadas a derrocar la forma constitucional de gobierno del Estado. El apelante De Gregory contestó preguntas relacionadas con el período desde 1957, señalando su no conexión con grupos subversivos y que no tenía conocimiento de subversión en ese momento, pero rehusó —sin solicitar el privilegio de propia incriminación— contestar preguntas acerca de períodos anteriores basándose en un informe fidedigno de 1955 que lo conectaba al partido comunista diez años antes de la investigación.

La Corte Suprema sostuvo que el interés de New Hampshire de protegerse a sí mismo contra la subversión era muy remoto como para supeditar el derecho a privacidad política y de asociación de De Gregory que le otorga la primera enmienda. “No hay muestras de un interés superior del Estado que pueda garantizar la intromisión en el campo de privacidad política y de las asociaciones que protege la primera enmienda. La información que se buscaba era histórica, no presente... No hay demostración alguna de peligro inminente de sedición en contra del Estado, única área en la que el Estado pueda intervenir. Hay así, un nexo ausente entre el apelante y las actividades subversivas en New Hampshire, lo que la Corte consideró que existía en *Uphaus vs. Wyman*”⁵⁶.

Puede concluirse entonces que lo pretérito como base de la investigación y el tema tratado, que era más bien histórico que reciente, hizo que la revelación obligatoria del pasado político y de asociación del apelante fuere indefendible. La primera enmienda protege esa privacidad y no puede violarse donde no hay demostración de un interés superior del Estado.

Concuerdo con la opinión disidente del Juez Harlan, a la que concurren el Juez Stewart y el Juez White, cuando dijo:

⁵⁶*De Gregory vs. Procurador General del Estado de New Hampshire*, 383 es 825, 1966, 829, 830.

“No puede decirse en materia constitucional, que investigaciones actuales en operaciones recientes del partido comunista local no pueden ser complementadas con antecedentes de hace una década atrás. Estimo que nuestra función... es únicamente de aplicación constitucional, y no de emitir juicios sobre la eficacia de las actividades que se investigan escudriñándolas”⁵⁷.

Por último debe mencionarse *Branzburg vs. Hayes*. El punto de derecho discutido en estos casos⁵⁸ era si al citar periodistas a comparecer y testificar ante un gran jurado, estatal o federal, se cortaba la libertad de expresión y de prensa garantizada por la primera enmienda. Si bien la Corte Suprema rechazó el privilegio alegado por los periodistas en el proceso del Gran Jurado, no sostuvo sin embargo que ellos, citados como testigos ante el Gran Jurado estaban desprovistos de sus derechos constitucionales en relación a la búsqueda de noticias y a la protección de sus fuentes de información.

Finalmente, debido a la gran variedad de comentarios acerca del alegado “privilegio del Ejecutivo” en el caso *Watergate* y otros temas—directa o indirectamente relacionados con este trabajo— he decidido omitir todo comentario al respecto.

IV. CONCLUSION

Hemos visto que a pesar de que la autoridad del Congreso para investigar es incuestionable, el ámbito de la misma ha sido desafiada en numerosas ocasiones, ya en términos políticos por el Ejecutivo, ya en las Cortes por los ciudadanos.

Mientras las Cortes han estado dispuestas a revisar el ejercicio del poder de investigar y en repetidas ocasiones han sostenido que hay límites al mismo, éstos en verdad son muy amplios. Sólo en raras ocasiones la Corte Suprema ha creído conveniente revocar una sentencia de rebeldía. Sin embargo, dentro de los límites establecidos aún hay cabida para abusos del poder de investigar de las comisiones.

Las comisiones investigadoras del Congreso pueden entrometerse en la función ejecutiva y aún usurpar funciones judiciales al exponer

⁵⁷Ib., 830.

⁵⁸La opinión se aplicó a otros dos casos, además de *Branzburg*, en el caso *Pappas* y en Estados Unidos *vs Caldwell*.

individuos de tal manera que se produzca un veredicto público de culpable. Sin embargo, es difícil establecer un criterio preciso para juzgar estas comisiones porque ellas son órganos políticos cuyo primer índice de éxito es muy posible que sea la efectividad política*.

*Para la bibliografía citada en este trabajo hemos utilizado, Barth, Alan, *Government by investigation*. The Viking Press. N. York, 1955; Burns, James and Petalson, Jack, *Government by the people*. Prentice-Hall Inc., 7th Ed. N. J., 1969; Dimock, Marshall Edward, *Congressional investigating committees*. Baltimore. The John Hopkins Press, 1929 Reprinted from the 1929 edit., Balt. AMS Press Inc. N. Y.; Eberling, Ernest, *Congressional investigations*. Columbia U. Press. N. Y., 1928; Johnsen, Julia, *The investigating powers of Congress*. The H. Wilson Co. N. Y., 1951; Mc Geary, M. Nelson, *The developments of congressional investigate power*. Columbia U. Press. N. Y., 1940; Morrow, William, *Congressional Committees*. Charles Scribner's Sons. N. Y., 1969; Pritchett, C. H. *American constitutional issues*. McGraw Hill Book Co. Inc., 1962; Riddle, Donald, *The Truman Committee*. Rutgers U. Press. New Brunswick, N. J., 1964; Taylor Telford, *Grand Inquest*. Simon and Schuster N. Y., 1955. Vanderbilt, Arthur T., *The doctrine of separation of powers and its present day significance*. The University of Nebraska Press., 1953.

Jurisprudencia Citada

1. *Anderson vs. Dunn*, 6 Wheat 204, 1821.
2. *Barenblatt vs. Estados Unidos*, 360 us 109, 1959
3. *Barsky vs. Estados Unidos*, 167 F 2d 241, 1948
4. *Branden vs. Estados Unidos*, 365 us 431, 1961
5. *Burton vs. Estados Unidos*, 202 us 344, 1906
6. *Branzburg vs. Hayes*, 408 US 665, 1972
7. *De Gregory vs. Procurador General del Estado de New Hampshire*, 383 us 825, 1966
8. *Deutch vs. Estados Unidos*, 367 us 456, 1961
9. *Gibson vs. Comisión Investigadora Legislativa de Florida*, 372 us 539, 1963
10. *Gojack vs Estados Unidos*, 384 us 702, 1966
11. *In Re Chapman*, 166 us 661, 1897
12. *Kilbourn vs. Thompson*, 103 us 168, 1881
13. *Mc Culloch vs. Maryland*, 4 Wheat 316, 1819
14. *Mc Grain vs. Daugherty*, 273 us 135, 1927
15. *Russell vs Estados Unidos*, 369 us 749, 1962
16. *Sweezy vs. New Hampshire*, 354 us 234, 1957
17. *Uphaus vs. Hyman*, 360 us 72, 1959
18. *Estados Unidos vs. Josephson*, 165 F 2d 82, 1948
19. *Watkins vs Estados Unidos*, 354 us 178, 1957
20. *Wilkinson vs. Estados Unidos*, 365 us 399, 1961.

