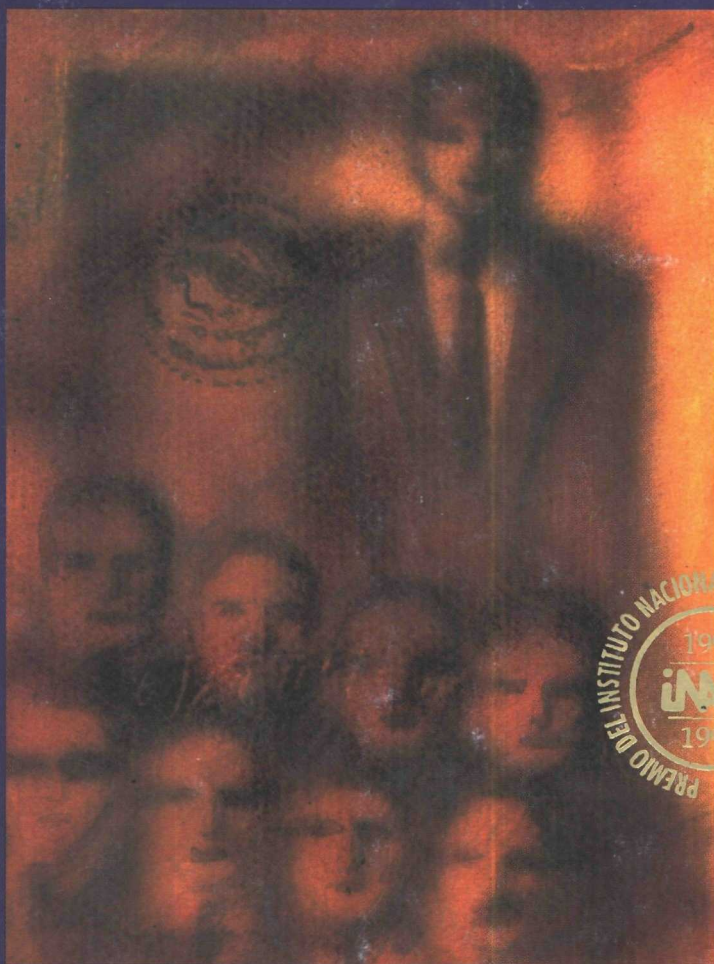


SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE

EL CONTROL DEL GOBIERNO:  
FUNCIÓN DEL  
"PODER LEGISLATIVO"



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**Susana Thalía Pedroza**  
**de la Llave**  
( México D.F. , 1965)

---

Doctora en Derecho, por la Universidad Complutense de Madrid, en 1994. Diplomada en "Derecho Constitucional y Ciencia Política", por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, en 1994. Licenciada en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en 1991. Actualmente es Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); profesora de "Derecho Público" en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido ponente en congresos, conferencias, cursos y seminarios, tanto nacionales como internacionales, relativos al Poder Legislativo y otros temas de Derecho Constitucional. Asimismo, ganó el Segundo Lugar en el "Concurso Anual sobre Estudios e Investigaciones Parlamentarias", organizado por la LV legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1994) y el Premio Instituto Nacional de Administración Pública 1994. Es autora de artículos relativos al Poder Legislativo, tanto en México como en el Derecho Comparado. Recientemente colaboró en el "Diccionario universal de términos parlamentarios", (publicación en prensa por la Cámara de Diputados). Actualmente elabora un "Manual sobre la actividad del Congreso mexicano".

**El control del gobierno:  
función del "Poder Legislativo"**

**PREMIO INAP 1994**



Susana Thalía Pedroza de la Llave

El control del gobierno:  
función del  
"Poder Legislativo"



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

México, 1996

Portada e ilustración:  
Gabriel Sánchez

ISBN 968-6403-45-0

Derechos reservados conforme a la ley  
Primera edición mayo de 1996

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto  
05110 Cuajimalpa, D.F.

Impreso y Hecho en México

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**  
**Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas**

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Adolfo Lugo Verduzco**  
Presidente

**José Natividad González Parás**  
**Guillermo Haro Bélchez**  
Vicepresidentes

**Luis F. Aguilar Villanueva**  
**Carlos Almada López**  
**Sergio García Ramírez**  
**Arturo Núñez Jiménez**  
**Pedro Zorrilla Martínez**  
**Carlos Jarque Uribe**

**Fernando Solana Morales**  
**Jorge Tamayo López-Portillo**  
**Norma Samaniego de Villarreal**  
Consejeros

**Guillermo Barnes García**  
Tesorero

**Néstor Fernández Vertti**  
Secretario Ejecutivo

**COORDINADORES**

Relaciones Internacionales  
**Lucila Leal de Araujo**

Centro de Estudios de  
Administración  
Estatal y Municipal  
**Roberto Avalos Aguilar**

Consultoría y Alta Dirección  
**J. Alejandro Jaidar Cerecedo**

Investigación y Documentación  
**Aníbal Uribe Vildoso**

Desarrollo y Formación  
Permanente  
**Elena Jeannetti Dávila**

Administración, Finanzas y  
Difusión  
**Vicente Hernández Verduzco**

**COMITE EDITORIAL**

Roberto Avalos Aguilar, Carmelina Borja de Perea, Yolanda de los Reyes,  
José Chanes Nieto, Néstor Fernández Vertti,  
Aníbal Uribe Vildoso

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

## **CONSEJO DE HONOR**

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luís García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano



# ÍNDICE

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS . . . . .	8
PRESENTACIÓN . . . . .	9
INTRODUCCIÓN . . . . .	11

## CAPÍTULO PRIMERO

LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO . . . . .	15
--	----

I. Consideración introductoria . . . . .	17
II. El concepto de control de la institución representativa . . . . .	24
A. "Control": Origen y terminología . . . . .	24 ✓
B. Antecedentes del término "control parlamentario" . . . . .	25
C. Doctrinas del control parlamentario . . . . .	27
a. La doctrina clásica . . . . .	27
b. La nueva doctrina . . . . .	29
1. El control en los sistemas de gobierno . . . . .	32 ✓
1.1. Presidencial . . . . .	32
1.2. Parlamentario . . . . .	34
1.3. Directorial . . . . .	36
III. Evolución histórico-jurídica de la función de control de la institución representativa en el Derecho Comparado y en México . . . . .	39

A. Inglaterra . . . . .	39
B. Estados Unidos de Norteamérica . . . . .	42
C. Francia . . . . .	44
D. Italia . . . . .	48
E. España . . . . .	51
F. México (1808-1994) . . . . .	61
IV. Los sujetos del control parlamentario: controlador y controlado . . . . .	80
V. Posibles consecuencias del ejercicio del control por parte de la institución representativa sobre el gobierno parlamentario y el presidencial . . . . .	84
VI. La relación entre la función de control y la de dirección política de la institución representativa . . . . .	85

## CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ACTUALES ACTOS DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO . . . . .	89
--	----

I. Consideración introductoria . . . . .	91
II. Enunciación de los actos de control parlamentario . . . . .	93
A. Aprobación de Presupuestos Generales del Estado . . . . .	93
B. Autorización para emitir deuda pública o contratar créditos . . . . .	94
C. Comisiones de Investigación . . . . .	95
D. Comparecencias del gobierno . . . . .	96
E. Cuestiones de confianza . . . . .	99
F. Decreto-Ley . . . . .	99
G. Defensor del Pueblo o comisario parlamentario . . . . .	100
H. Interpelaciones . . . . .	101
I. Moción de censura . . . . .	102
J. Mociones . . . . .	103
K. Nombramiento de cargos . . . . .	103
L. Preguntas . . . . .	104
M. Ratificación de Tratados Internacionales . . . . .	106
N. Tribunal de Cuentas . . . . .	107
III. En algunos países europeos . . . . .	108
A. Inglaterra . . . . .	108

B. Francia . . . . .	109
C. Italia . . . . .	112
IV. En algunos países de América del Norte . . . . .	114
A. Estados Unidos de Norteamérica . . . . .	114
B. Canadá . . . . .	116
V. En algunos países de América Latina (1990-1994) . . . . .	118
A. Argentina . . . . .	118
B. Bolivia . . . . .	121
C. Colombia . . . . .	124
D. Chile . . . . .	127
E. Paraguay . . . . .	129
F. Perú . . . . .	131
VI. Un caso en particular: Los actos actuales de control del Parlamento español sobre los miembros del gobierno . . . . .	134
A. Consideración introductoria . . . . .	134
B. Concepto . . . . .	137
C. En la Constitución española de 1978, relacionados con el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado (vigentes) . . . . .	139
a. De las Cortes Generales . . . . .	140
b. Del Congreso de los Diputados . . . . .	154
c. Del Senado . . . . .	171
D. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias en los actos de control . . . . .	176
E. Consecuencias . . . . .	179

### CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO . . . . .	183
I. Consideración introductoria . . . . .	185
II. Concepto . . . . .	191
III. Los actos de control del Congreso mexicano sobre los miembros del gobierno . . . . .	193
A. Del Congreso General o Congreso de la Unión . . . . .	195
B. De la Cámara de Diputados . . . . .	208
C. De la Cámara de Senadores . . . . .	217
IV. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias en los actos de control . . . . .	223

V.Las posibles consecuencias del ejercicio de estos actos . . . .	229
VI.Un ejemplo de acto de control: La comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso . . . . .	230
A. Concepto . . . . .	230
B. Antecedentes (1792 a 1994) . . . . .	231
C. Características . . . . .	235
D. Objeto y finalidad . . . . .	237
E. Su regulación específica y los casos en que se realiza . .	238
a. La comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso General . . . . .	238
b. La comparecencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados . . . . .	240
c. La comparecencia anual de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos . .	241
d. La comparecencia de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y otros altos funcionarios de la administración pública . . . . .	242
F. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias .	248
G. Posibles consecuencias de su ejercicio . . . . .	249
CONCLUSIONES . . . . .	253
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	267

*A mis padres*

## ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
Frac.	Fracción
FracS.	Fracciones
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOGC	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LOE	Ley Orgánica del Estado
LFRRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRRC	Proposición de Reforma al Reglamento del Congreso de los Diputados
RC	Reglamento del Congreso de los Diputados
RICG	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
RS	Reglamento del Senado

## PRESENTACIÓN

El libro que en esta ocasión se presenta, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, fue designado por el jurado del certamen **Premio INAP** como el trabajo ganador correspondiente al año de 1994.

En él su autora, Susana Thalía Pedroza de la Llave, básicamente expone y desarrolla las tesis actuales sobre la función de la institución representativa, tanto en los sistemas de gobierno parlamentarios y presidenciales, como en los directoriales. En esta investigación se defiende la idea relativa a que es el control sobre los miembros del gobierno la función parlamentaria de mayor importancia en el contexto del mundo contemporáneo.

Para ello, se abordan aspectos conceptuales, y otros de carácter histórico y jurídico, teniendo en consideración también las condicionantes sociopolíticas y culturales que arrojan luz sobre la evolución de la estructura jurídica en torno a las relaciones gobierno-parlamento en los países que se toman como objeto de estudio: Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia e Italia, así como Canadá,

Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay, Perú, particularmente España y, con más detenimiento, México.

Por la actualidad y relevancia del tema en cuestión, el INAP tiene el agrado de poner al alcance del público interesado este documento, producto de una extensa investigación, con la certeza de que será un material de consulta obligada en la comprensión del desempeño parlamentario y gubernamental.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación, titulado *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, integrado por tres capítulos, partiremos primero de la idea relativa a que los constitucionalistas deben enfrentarse a la realidad, para lo cual es necesario conocer y manejar no sólo consideraciones jurídicas, sino elementos de naturaleza política, histórica, sociológica, incluso económica, ya que el objetivo principal de su labor es la transformación social. Por ello, este trabajo abarcará el análisis jurídico y diversos aspectos históricos, así como otras consideraciones, con excepción de las económicas.

En segundo lugar, consideraremos al Derecho Parlamentario como una disciplina, rama o sector relativamente nuevo y de especial importancia dentro del Derecho Constitucional, ya que gira en torno a una de las principales instituciones del Estado contemporáneo (o, como lo ha denominado la doctrina española, Estado social y democrático contemporáneo): la institución representativa o Poder Legislativo. Este Derecho se va a caracterizar, sobre todo, por la casi inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política. Por otro lado, no identificaremos al Derecho Parlamentario con el Derecho Legislativo, como sucede en algunos países —incluyendo a México hasta 1987—, que por el hecho de denominar comúnmente a la institución representativa como "Poder Legislativo" u órgano "Legislativo" llegan a la idea errónea de que su función principal es la legislativa, sin considerar que en la actualidad es otra: la de control de la actividad de los miembros de gobierno en nombre de los ciudadanos y realiza, además, otras funciones de menor importancia, incluida la legislativa. De tal forma que las diferencias entre el Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo nos ayudan a comprender la importancia y las distintas formas que puede asumir el control de la institución representativa.

Así, el conocimiento, la evolución y situación actual del Derecho Parlamentario están sujetos a la elaboración de diversos estudios

motivados por el interés de crear y fortalecer los elementos de control sobre el Ejecutivo, que caractericen el desarrollo futuro de la institución representativa, Asamblea política, Congreso o Parlamento, independientemente del sistema de gobierno que se trate: parlamentario, presidencial o directorial. Este tipo de elementos, de acuerdo con la terminología jurídicamente pertinente y aplicando la nueva doctrina de los mismos, no serán exclusivos del primer sistema, ya que también los otros dos regímenes los han establecido.

Por lo anterior, uno de los propósitos del presente trabajo es analizar en forma exhaustiva, no la función legislativa, sino la función principal y actual de la institución representativa en general: el control sobre los miembros del gobierno, determinando cuál es su concepto; doctrinas sobre el mismo; su aplicación en los distintos regímenes de gobierno; sus antecedentes y evolución en el Derecho Comparado (Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia, España) y particularmente en México (1808-1994); qué sujetos intervienen; las posibles consecuencias de su ejercicio en un sistema parlamentario y en uno presidencial; así como cuál es su relación con la función de dirección política. Lo anterior con el objeto de proporcionar una visión unitaria y global a los destinatarios de esta investigación sobre la crisis del control de gobierno, su situación actual y sus expectativas.

Otro punto del trabajo será determinar en la actualidad, en forma enunciativa más no limitativa, qué actos de control realiza la institución representativa sobre los miembros del gobierno, así como señalar cuáles se presentan en el Derecho Comparado, considerando la importancia, las razones históricas y políticas de diversos países. Con lo cual, abordaremos a los mismos en Inglaterra, Francia, Italia, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, así como en algunos países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay y Perú). Por último, en este capítulo segundo, nos referiremos a un caso particular: los actos actuales de control del Parlamento español sobre los miembros del gobierno.

Con más profundidad, en el capítulo tercero, analizaremos el control del Congreso mexicano sobre los miembros del gobierno,

específicamente su concepto, actos que lo integran y regulación del mismo, la participación de los parlamentarios, las posibles consecuencias de su ejercicio y un ejemplo de acto de control: la comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso. Su estudio nos parece de suma importancia debido a que en ellas aparece, además de la participación de la institución representativa y de los miembros del gobierno, la participación de los ciudadanos, los medios de comunicación, la opinión pública y el cuerpo electoral. Estos dos últimos son quienes juzgan tanto la actividad de la institución representativa como la del gobierno, sin prescindir de los medios de comunicación que, sin duda, han incorporado nuevos elementos en las relaciones de poder.

Otro propósito de la presente investigación es comprobar lo valioso de las normas o encontrar información para proponer posibles modificaciones constitucionales y legislativas en España, pero sobre todo respecto a México, como incluir algunos actos de control no considerados, y dar mayor eficacia a otros para que, primero, nuestra institución representativa recupere la imagen de institución de debate y fiscalización del gobierno y, segundo, para garantizar el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal.

A lo anterior hay que añadir que en México, a partir de los años 70 y sobre todo en años recientes (1988-1994), se han gestado importantes cambios políticos en relación al Congreso de la Unión o Congreso General, que representan una tendencia, por una parte, a moderar la fuerza del Ejecutivo y, por otra, a ejercer correctamente el control sobre la actividad de los miembros del gobierno, lo que hace que el sistema político mexicano sea calificado actualmente por otros países, ya no como una democracia "dudosa", sino como un país que se dirige a alcanzar plenamente la democracia.

No quiero dejar de mencionar, como autora del presente trabajo titulado *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, que éste es el resultado de una línea de investigación que comencé en 1992 presentando la tesis intitulada *Las sesiones informativas o comparecencias y el control parlamentario. Estudio comparado Es-*

*paña-México*, para obtener el título de Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid el 17 de marzo de 1994, la cual se refiere particularmente a uno de los actos de control: las sesiones informativas o comparecencias, así como a las competencias de control del Parlamento Europeo y la evolución de la Comunidad o Unión Europea. Más adelante continúe en esa línea de investigación hasta culminar con este trabajo más acabado, amplio y concreto, que hace énfasis en un tema central: el control del Congreso sobre el Ejecutivo y la Administración Pública Federal mexicana, el cual sometí a la consideración del Honorable Jurado del concurso Premio INAP 1994, distinguiéndome con dicho Premio que agradezco.

Independientemente del contenido de esta introducción, para una joven estudiosa del Derecho, no hay mejor recompensa y estímulo que el aportar sus conocimientos y experiencia, pocos o muchos, pero que sí llevan éstos el noble y desinteresado propósito de servir y mejorar las condiciones e instituciones de nuestro país.

No puedo concluir esta introducción sin expresar mi deuda con una serie de instituciones y personas que, con su apoyo y amistad, han hecho posible la realización y publicación de este trabajo: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Universidad Complutense de Madrid, el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y el Instituto Nacional de Administración Pública de México, que me concedieron diferentes apoyos materiales imprescindibles para llevar a buen término la investigación objeto de la presente publicación. Los doctores Pablo Lucas Verdú, José Luis Soberanes Fernández, Francisco Berlín Valenzuela, Beatriz Bernal Gómez, Pedro Vega García y Manuel Aragón Reyes, me animaron y orientaron en el difícil camino de la investigación jurídica. Y, finalmente, Ma. de los Ángeles Fromow Rangel, Víctor Martínez Bullé-Goyri, Marcia Muñoz de Alba Medrano, Edgar Corzo Sosa, Graciela Sandoval, Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón, Javier Saldaña y Jesús Cruz Velázquez me han honrado con su amistad personal y profesional.

A todos ellos quiero transmitirles mi más profundo agradecimiento.

# CAPÍTULO PRIMERO

## **LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO**



## I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

En este primer capítulo abordaremos algunas consideraciones respecto a la función de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno. Posteriormente determinaremos el concepto de control, los antecedentes de este término unido a la expresión parlamentario, las doctrinas que se han elaborado al respecto, la manera en la que se manifiesta en los tres tipos actuales de sistemas políticos o regímenes de gobierno, la evolución histórico-jurídica de la función de control, tanto en el Derecho Comparado como en México, utilizando una de las doctrinas y considerando a Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia y España, así como a México. Respecto al último, partiremos de 1808 hasta diciembre de 1994. De igual manera, en este capítulo analizaremos cuáles son los sujetos que intervienen en el control, las posibles consecuencias de su ejercicio, tanto en un sistema parlamentario como en uno presidencial y, por último, su relación con la función de dirección política.

Como primera consideración tenemos que las nociones relativas al Estado han tenido grandes transformaciones; en un principio se le consideró Estado liberal, posteriormente Estado de derecho, más adelante Estado social de derecho —de bienestar o benefactor—<sup>1</sup> y, en la actualidad, Estado contemporáneo o, incluso, la doctrina espa-

---

1 Denominaciones con las que se conoce también al Estado social, cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 18.

ñaola ha denominado a este último como Estado social y democrático contemporáneo. Las transformaciones que ha sufrido el Estado se reflejan en los conceptos referentes a las formas de Estado (Federal, Central y Confederado), a las formas de gobierno (República y Monarquía), al principio de división o separación de poderes, a los sistemas políticos o de gobierno, al Poder Legislativo y a sus funciones y, en especial, a la función de control, considerada en la actualidad como la principal actividad de la institución<sup>2</sup> representativa,<sup>3</sup> llámese Poder u órgano Legislativo, cuerpo colegiado representativo, Asamblea,<sup>4</sup> Cortes, Dieta, Parlamento<sup>5</sup> o Congreso.<sup>6</sup> Respecto a los

---

2 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, Tomo II, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 127 y 130. El autor señala que la institución política es una entidad jurídico-social que organiza y asegura, duraderamente, la relación del proceso de orientación política, teniendo como características cierto grado de fijeza, determinación y conservación.

3 Cfr. Pitkin, Hanna Fenichel. *Concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 252. La autora señala que al emplear el término "representación" no sólo nos podremos referir al Legislativo como cuerpo representativo, sino que también cuando se trata del Ejecutivo elegido directamente, de un monarca, del jefe de gobierno, jueces o embajadores, ya que son considerados órganos representativos de un Estado.

4 Expresión que se utiliza principalmente en un sistema de gobierno directorial.

5 Cfr. Feijoo de Vega, José-Ventura. "En torno a la crisis de los sistemas parlamentarios", en *Revista Estudios de Deusto*, España, Universidad de Deusto, 1971, p. 24. El autor define al Parlamento como "el órgano de participación del pueblo en las tareas del Estado, es un control del poder, es la fuente de emanación de las normas básicas y el lugar donde se manifiestan las críticas a las directrices de la política del Gobierno". Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 24, define al Parlamento como "una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes". En otra de sus obras: *Gobierno presidencial*, trad. Rafael R. Quijano, México, 1967, pp. 416 y 417, señala que la gran época de las Asambleas populares y legislaturas fue el siglo XVIII. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 68, señala que "el parlamento es un órgano colegiado; de carácter representativo y en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y que realiza como órgano del Estado, además de la función creadora de las leyes, el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en el que actúa". Fraga Iribarne, Manuel. *El Parlamento Británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, pp. 30 y ss. El autor menciona que los antecedentes del Parlamento los encontramos en Inglaterra en 1154, denominándosele "*Magnum Concilium*" y que al unirse los vasallos de la Corona se formó también el "*Comune Concilium*". En 1265, la Asamblea cambió su nombre formalmente por el de "Parlamento".

6 Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias que discutían sus



últimos dos, generalmente son identificados como el Poder Legislativo del sistema de gobierno parlamentario y del sistema de gobierno presidencial respectivamente.

Con el propósito de ubicarnos en el objeto de estudio del presente capítulo, nos referiremos brevemente a otras consideraciones actuales en torno a los conceptos señalados con anterioridad.

Para el Doctor Pablo Lucas Verdú, profesor español, el Estado es aquella "sociedad territorial jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar general",<sup>7</sup> cuyos elementos son el pueblo, el territorio y el poder soberano. Otros autores, como George Jellinek y Héctor González Uribe, también consideran estos tres elementos cuando definen al Estado.<sup>8</sup>

El "poder soberano", como tercer elemento del Estado, es un ente que no deriva de otro.<sup>9</sup> El elemento "territorio", unido a la forma en que se ejerce la soberanía, determina la forma de Estado, con lo cual tenemos que puede ser la de Estado federal, Estado central o Estado confederado. Sin embargo, los tipos de Estado, no formas de Estado, serían de acuerdo con Biscaretti di Ruffia<sup>10</sup> el democrático, el autoritario, en vías de desarrollo y el socialista.

---

relaciones con Inglaterra en 1774, por lo que este término evoca los días en que se concibió la nación norteamericana. En la actualidad, en el sistema presidencial se llama Congreso "tanto a la institución permanente (al conjunto orgánico de las dos asambleas legislativas), como a la composición temporal de ambas cámaras, o sea, a su formación efectiva en ese período de dos años que dura el mandato de los miembros de la Cámara de Representantes", cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 466.

7 Lucas Verdú, Pablo. *Curso de Derecho Político*, v. II, Madrid, Tecnos, 1986, p. 49

8 Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, Porrúa, México, 1983, pp. 329 y ss.

9 Cfr. Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa Calpe, 1983, p. 97.

10 Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Trad. Héctor Fix-Zamudio, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 51.

La forma de gobierno se establece en razón al carácter electivo o no del Jefe de Estado, y a que su cargo sea vitalicio y hereditario o temporal. Por ello, la forma de gobierno, en la actualidad, puede ser monárquica o republicana.<sup>11</sup>

Respecto al principio de la separación de poderes,<sup>12</sup> en la actualidad ha dejado de tener importancia hablar de división de poderes o de funciones, predominando la idea de colaboración y equilibrio entre los diversos órganos del Estado, los cuales ejercitan ciertas funciones de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley suprema o la carta fundamental de un Estado.<sup>13</sup>

Coincidiendo con George Jellinek<sup>14</sup> y Giuseppe Vergottini,<sup>15</sup> consideramos dos puntos de vista, el formal y el material, para comprender el sentido actual de la separación de poderes, de la división de funciones, así como la colaboración y equilibrio entre los órganos del Estado. El punto de vista formal<sup>16</sup> se refiere al órgano del Estado que realiza la función,<sup>17</sup> es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial

---

11 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Ob. cit., pp. 219 y 220 y Biscaretti di Ruffia, Paolo. Ob. cit., p. 76 y Vergottini, Giuseppe de. Ob. cit., pp. 108 y ss.

12 La idea de este principio se inició con Aristóteles (384-322 a.C.), con su obra "La política". Posteriormente Platón y Polibio proponen una forma mixta de gobierno, asociada a la idea de dividir el supremo poder estatal con el objeto de limitarlo. Más tarde Maquiavelo (1469-1527), John Locke (1632-1755) y Montesquieu (1689-1755) continúan aportando sus ideas en torno a este principio. Sánchez Agesta, Luis. *Principios de Teoría Política*, Madrid, Nacional, 1966, pp. 381 y ss.

13 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 597, 621, y 622.

14 Cfr. Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1970, pp. 460 a 464.

15 Cfr. Vergottini, Giuseppe de. Ob. cit., pp. 102 y ss.

16 A este respecto, Biscaretti di Ruffia, Paolo, en su obra *Derecho Constitucional*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 209 y 211, la identifica como clasificación orgánica y la relaciona con la clasificación formal.

17 La noción función se introdujo a las ciencias sociales gracias a las aportaciones del inglés Herbert Spencer, quien estableció la analogía entre los organismos vivos y la sociedad, dando origen a la

que, para algunos autores, no son los únicos órganos, también existen otros, como el órgano constituyente, el originario o constituido, en ocasiones puede ser una Junta de gobierno o un Consejo de Estado,<sup>18</sup> las entidades financieras<sup>19</sup> o, incluso, se consideran como poderes, el dinero, la administración pública y los medios de comunicación.<sup>20</sup>

El punto de vista material atiende a la naturaleza intrínseca del acto, es decir, cada órgano del Estado; conforme a lo establecido en la Constitución, realizará ciertas actividades (legislativas, administrativas, jurisdiccionales, financieras, representativas, electorales, de control, etcétera).

En relación a la situación actual del principio de la separación de poderes o de división de poderes, encontramos al sistema político o de gobierno que se define como "el desarrollo del proceso de orientación política mediante el funcionamiento de controles y responsabilidades ejercidos por el complejo de órganos constitucionales".<sup>21</sup> Conforme a lo anterior, la relación que exista entre el órgano Ejecutivo y el Legislativo determinará el tipo de sistema de gobierno, el cual puede ser presidencial, parlamentario o directorial (de Asamblea o Colegial).

Actualmente el órgano Ejecutivo está reforzándose tanto en los países con sistema de gobierno presidencial, como en los que tienen

---

teoría funcionalista: "las actividades parciales contribuyen a la actividad total del sistema al que pertenecen", cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 67.

18 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", *Ob. cit.*, p. 611.

19 Cfr. Briseño Sierra, Humberto. "El valor actual del principio de la división de poderes", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 611.

20 Vega, Pedro de. Curso monográfico, "Publicidad y representación", impartido en la Universidad Complutense de Madrid, febrero de 1993.

21 Lucas Verdú, Pablo. *Curso de Derecho Político*. *Ob. cit.*, p. 223.

un sistema de gobierno parlamentario,<sup>22</sup> situación que para varios autores es considerada como una de las tantas causas de la grave crisis de la institución representativa, señaladas a pie de página.<sup>23</sup> Sin embargo, debemos tener en cuenta que en la actualidad el "Poder Legislativo" ya no es sólo, como algunos piensan,<sup>24</sup> un creador de la ley o reglamentador técnico, incluso el gobierno y la administración pública tienen importantes competencias al respecto, es decir, que paulatinamente las funciones legislativas han pasado al Ejecutivo

---

22 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", *Ob. cit.*, pp. 620 y 641.

23 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", en *Documentación Administrativa*, n. 178, Madrid, Presidencia de Gobierno, 1978, p. 51. Feijoo de Vega, José-Ventura. "En torno a la crisis de los sistemas parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 36. Este autor menciona, en cuanto a la crisis del parlamentarismo, "que algunos de los principios en los que se inspira, no han sido desarrollados hasta sus últimos límites, o en otras ocasiones han quedado enterrados e inservibles al ser rebasados por las circunstancias político-sociales del momento". Constantemente, en varias etapas de la historia, se ha mencionado que la institución representativa ha llegado a un período de crisis. Se argumenta que, principalmente, su tarea no abarca las necesidades básicas del ciudadano, no se preocupa por los problemas relacionados con su bienestar inmediato y no satisface necesidades concretas, pero también se menciona que sus instrumentos son precarios, cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 54. Asimismo, se argumenta que existe ineficacia en su accionar, que se encuentra rodeada de una pesada burocracia, etcétera, cfr. Gentile, Jorge Horacio, "La función del Parlamento en la democracia moderna", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 323. De igual manera, se afirma que la institución representativa está transfiriendo sus poderes a aquellas instituciones tecnócratas y burocráticas, cfr. Valencia Carmona, Salvador. "El Legislativo en la actualidad", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, 1994, p. 11. Se critica, además, su composición, la capacidad de los parlamentarios, la corrupción en las elecciones, las excesiva pasión de los partidos, la ausencia de moral de los legisladores, la precipitación de las sesiones, las agresiones que se dan dentro de la institución representativa, el aumento de las dietas de los diputados y senadores, así como la afirmación de que no realiza su función legislativa, cfr. Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pp. 750 y 751. La crisis de esta institución tiene que ver con la concentración de atribuciones del Ejecutivo, así como una serie de fenómenos que han afectado tanto la estructura como el funcionamiento del Estado, sin embargo el órgano legislativo sigue siendo el principal mediador de la legitimación democrática, cfr. Duarte Rivas, Rodolfo. "Significado del Poder Legislativo mexicano en la reforma del Estado", *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa y Flacso de la Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 104 y 108. Uvalle Berrones, Ricardo. "La hegemonía histórica del Ejecutivo en los regímenes políticos modernos", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 51, INAP, julio-septiembre de 1982, pp. 185 y ss., señala que el Ejecutivo se ha fortalecido debido a la idea de reproducir el capitalismo, por lo que se ha impuesto sobre el Legislativo.

24 Si elaboráramos una lista de los autores que siguen con la idea relativa que la función del Poder Legislativo es la de crear sólo leyes, sería muy extensa.

debido al crecimiento de éste, así como a la tecnificación de las disposiciones legislativas, con lo cual la institución representativa se ha transformado en un órgano de decisión y sobre todo, de control.<sup>25</sup> De tal manera que, para la permanencia y evolución de dicha institución en cualquier país, incluso de la evolución de la democracia, base del Estado contemporáneo, se hace necesario potenciar la creación y perfeccionamiento de los instrumentos de equilibrio, llamados también medios, elementos o actos de control sobre el Ejecutivo,<sup>26</sup> entre los que se encuentra nuestro objeto de estudio: la función de control de la institución representativa. De ahí la afirmación actual de considerar dicha función como la más importante del Poder Legislativo. Sin embargo, existen al respecto tres problemas generales por resolver: primero, la búsqueda del aumento de las facultades de control del Senado en los sistemas parlamentarios y su correcto ejercicio en los presidenciales; segundo, precisar en la realidad política quién controla al Ejecutivo en el actual Estado contemporáneo, la oposición, como piensan varios autores,<sup>27</sup> o la mayoría parlamentaria;<sup>28</sup> y tercero, la necesidad de ejercer el control de la institución representativa

---

25 Cfr. Gentile, Jorge Horacio, *Ob. cit.*, p. 325. Quiroga Lavié, Humberto. "La organización sistemática de los poderes públicos y de la administración del Estado", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 788 y ss. Y "La necesidad de funcionalizar al poder legislativo", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 1032 y ss. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *Ob. cit.*, pp. 17 y 19. Valencia Carmona, Salvador. "El Legislativo en la actualidad", *Ob. cit.*, p. 12.

26 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", *Ob. cit.*, pp. 651 a 663. El autor, además, señala otros instrumentos de control sobre el Ejecutivo, dentro de los que destacan: el *Ombudsman*, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Promotor de la Justicia, entre otros. En relación a los anteriores, en México se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

27 Por ejemplo; Eloy García, en su obra *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 98 y 99. Así como Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 30 y 33.

28 Por ejemplo; Ángel Garrorena Morales en su obra *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, p. 75. Manuel Aragón Reyes en el "Epílogo", de la obra *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, p. 113 y Enrique Serna Elizondo en su artículo "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 835 y ss.

sobre los miembros del gobierno, de acuerdo no sólo con la Constitución política de un Estado, sino también con los acuerdos parlamentarios, ya que una democracia contemporánea es, de acuerdo con Rubio Llorente, una democracia de negociación, de consenso o consociacional, pero siempre unida a la publicidad de los mismos y a la explicación de por qué fueron tomados estos acuerdos.<sup>29</sup>

Después de señalar algunas consideraciones introductorias veamos, en el siguiente punto II de este capítulo, cuál es el origen y terminología de la palabra "control", posteriormente los antecedentes del término "control parlamentario", las doctrinas que existen en torno al mismo, así como su aplicación en los sistemas de gobierno presidencial, parlamentario y en el directorial.

## II. EL CONCEPTO DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA

### A. "Control": Origen y terminología

Para el desarrollo del presente trabajo es necesario abordar el concepto de control, pero debemos tener en cuenta, desde un principio, que existen grandes dificultades para definir este término y más aún cuando tratemos de definir al control parlamentario o control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno. Así, el término control carece propiamente de una cualificación técnico-jurídica, sin embargo, en el lenguaje común tiene una diversidad de sentidos.<sup>30</sup>

Dependiendo del idioma de que se trate, la palabra control significa distintas cosas: en inglés su significado es "supremacía o dominio";

---

29 Cfr. Abellán, Ángel Manuel, "El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 24. Gentile, Jorge Horacio, *Ob. cit.*, p. 330.

30 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 22.

sobre los miembros del gobierno, de acuerdo no sólo con la Constitución política de un Estado, sino también con los acuerdos parlamentarios, ya que una democracia contemporánea es, de acuerdo con Rubio Llorente, una democracia de negociación, de consenso o consociacional, pero siempre unida a la publicidad de los mismos y a la explicación de por qué fueron tomados estos acuerdos.<sup>29</sup>

Después de señalar algunas consideraciones introductorias veamos, en el siguiente punto II de este capítulo, cuál es el origen y terminología de la palabra "control", posteriormente los antecedentes del término "control parlamentario", las doctrinas que existen en torno al mismo, así como su aplicación en los sistemas de gobierno presidencial, parlamentario y en el directorial.

## II. EL CONCEPTO DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA

### A. "Control": Origen y terminología

Para el desarrollo del presente trabajo es necesario abordar el concepto de control, pero debemos tener en cuenta, desde un principio, que existen grandes dificultades para definir este término y más aún cuando tratemos de definir al control parlamentario o control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno. Así, el término control carece propiamente de una cualificación técnico-jurídica, sin embargo, en el lenguaje común tiene una diversidad de sentidos.<sup>30</sup>

Dependiendo del idioma de que se trate, la palabra control significa distintas cosas: en inglés su significado es "supremacía o dominio";

---

29 Cfr. Abellán, Ángel Manuel, "El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 24. Gentile, Jorge Horacio, *Ob. cit.*, p. 330.

30 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 22.

en francés proviene de la palabra "*contrôle*"; en italiano, del término "*controllo*"; en los últimos dos idiomas se refiere a la "confrontación o comprobación".<sup>31</sup>

La palabra control procede "etimológicamente de *contrarotulum*, de donde *contre-rôle*, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo".<sup>32</sup>

La Real Academia Española recoge los dos orígenes de la palabra control,<sup>33</sup> con lo cual señala que es un "galicismo por comprobación, inspección o registro, o de un anglicismo por dominio o supremacía". Pero la misma también contempla la expresión "controlar", señalando que "se trata de un galicismo por comprobar, revisar, intervenir o examinar",<sup>34</sup> incluso autorizar, evaluar y analizar. De tal forma que predomina el galicismo, por lo que consideramos que éste es el significado que con más frecuencia debe utilizarse cuando se emplea el término control en el idioma español.

## B. Antecedentes del término "control parlamentario"

Durante la monarquía constitucional el control parlamentario fue definido "como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resulte

---

31 García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, No. 10. Universidad Complutense de Madrid, 1986, pp. 38 y 39.

32 Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 24.

33 Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, tomo I, vigésima primera edición, Espasa Calpe, 1992, pp. 561 y 562.

34 García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 39.



negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese".<sup>35</sup> Así, el control parlamentario era entendido entonces como expresión de señorío o dominio de una institución sobre otra.

Con la monarquía parlamentaria se intentó mejorar el control parlamentario, pero hacerlo al mismo tiempo menos agobiante sobre el gobierno, para que éste pudiese realizar sus objetivos y no preocuparse de su propia existencia, por lo que el control parlamentario fue, en palabras de Mirkine-Guetzevitch, "racionalizado".<sup>36</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la participación efectiva de los ciudadanos,<sup>37</sup> el nacimiento de los partidos políticos

35 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, No. 1, Cortes Generales, 1985, pp. 93 y 94.

36 Las Constituciones de la posguerra muestran una clara tendencia a la racionalización del poder, es decir, se reglamentan los hechos políticos por el Derecho. Así, tenemos que existe también una racionalización del parlamentarismo, es decir, se regula un determinado procedimiento en la Constitución, por ejemplo: el nombramiento del Ministerio o del Primer Ministro por la Cámara, el referéndum, el voto de confianza, moción de censura (exigiéndose una mayoría absoluta para su aprobación, así como un número de parlamentarios para que la propongan). Con ello, el parlamentarismo no se altera, sino se perfecciona al racionalizarse él mismo. Por otro lado, se otorgan garantías al gobierno contra el uso irreflexivo de éstos. Para la racionalización del poder, racionalización del parlamentarismo y, como parte de él, la racionalización del control parlamentario se hizo un gran esfuerzo por encuadrar en el Derecho el complejo proceso de la vida política. Por lo que, la última etapa de la racionalización del proceso político es "la transformación de la política en Derecho", cfr. Mirkine-Guetzevitch, B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Trad. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Edit. Reus, 1934, pp. 2, 16 a 22 y López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional*, Valencia, vol. II, Brant lo blanch, 1992, p. 119. Asimismo, ver Duarte Rivas, Rodolfo. *Ob. cit.*, pp. 104 y 105.

37 La participación de los ciudadanos (antes súbditos, ahora titulares de derechos y libertades con las nuevas instituciones) se manifiesta en su intervención en la política a través de los partidos políticos, en su derecho electoral pasivo y activo, derecho al referéndum, derecho de iniciativa legislativa popular, así como en sus demás derechos fundamentales, como la libre manifestación del pensamiento, etcétera, mismos que facilitan su participación en la formación de la voluntad política estatal, cfr. Lucas Verdú, Pablo. "El ciudadano y las instituciones: Rasgos generales del sistema español desde la perspectiva comparada", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, No. 15, Universidad Complutense de Madrid, 1989, pp. 622 a 629 y Spagna-Musso, Enrico. "Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, No. 15, Universidad Complutense de Madrid, 1989, pp. 707 y 708.

de masas, los medios de comunicación y la necesidad de la mayoría de alcanzar el poder, el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno se transforma. Como consecuencia de ello, el esquema teórico con que algunos autores continúan explicándolo —es decir, la aplicación de la denominada doctrina clásica del control parlamentario— deja de corresponder a la realidad, requiriéndose una nueva explicación doctrinaria: la "nueva doctrina". A este respecto, veamos en qué consisten estas dos doctrinas del control parlamentario.

## C. Doctrinas del control parlamentario

### a. La doctrina clásica

La doctrina clásica del control parlamentario, como la han denominado algunos autores, plantea que en Europa existe una dependencia del Parlamento por parte del gobierno y éste requiere la confianza de aquél para su mantenimiento. En América, en cambio, el titular del Ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento. Por lo tanto, el control parlamentario en Europa y América son distintos, ya que en la primera significa que el Parlamento tiene el dominio y se puede llegar hasta el derrocamiento o dimisión del gobierno, cosa que no sucede en América puesto que, en su mayoría, está constituida por países con un sistema de gobierno presidencial.<sup>38</sup>

Quienes sostienen esta doctrina clásica o tradicional identifican al control parlamentario con la exigencia de responsabilidad política.<sup>39</sup> Además, ésta sólo comprende como actos de control parlamentario a la moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos-leyes, la aprobación de tratados internacionales y la ampliación de créditos, argumentándose que en éstos el resultado negativo

---

38 Cfr. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, pp. 83, 94, 95, 98 y 99.

39 Cfr. Vergottini, Giuseppe de. *La funzioni delle assemblee parlamentari*, Bologna, Arnaldo Forni, 1975, pp. 194 y ss.

lleva aparejada necesariamente una sanción. Para esta doctrina, quedan excluidos aquellos actos que carecen de la posibilidad de ser sancionados por el sujeto controlador,<sup>40</sup> por ejemplo, los informes de la administración pública ante la institución representativa o la presentación de documentos oficiales.

El principal expositor de dicha doctrina es el profesor español Fernando Santaolalla, quien señala que el "control constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario".<sup>41</sup> Así, para este autor, el control parlamentario sólo se produce "cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el derecho".<sup>42</sup>

Por otro lado, la doctrina clásica o tradicional también sostiene "que todo control resulta inútil si no es capaz de provocar la caída del gobierno".<sup>43</sup> Otros autores que sostienen dicha doctrina clásica o tradicional, además de Santaolalla, son De Vergottini, Galizia y Fenucci<sup>44</sup> y, en algunos puntos, Manzella.

---

40 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto de control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 14. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, Madrid, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, p. 21. Manzella, Andrea. *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 357 y 358 y López Guerra, Luis. "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 233 y 234.

41 Santaolalla, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 240 y 241.

42 Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", en *Revista de las Cortes generales*, Madrid, No. 12, Congreso de los Diputados, 1987, p. 222.

43 Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 50.

44 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 44.

Nosotros no estamos de acuerdo con la doctrina expuesta, coincidiendo en algunos puntos con García Morillo, ya que la consecuencia de aplicar la doctrina clásica o tradicional sería dejar fuera a los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, es decir, esto "conduce a negar la existencia de un control del ejecutivo por parte del legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes ...",<sup>45</sup> como Estados Unidos de América, México y otros países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, etcétera), donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario, como es la remoción del gobierno.<sup>46</sup>

A este respecto, Bruno señala "que el control parlamentario, concebido esencialmente como moción de censura, no es adecuado a la realidad de las relaciones jurídicas y se transforma en una mera abstracción jurídica".<sup>47</sup> De igual manera, Manzella considera que la moción de desconfianza es ahora poco menos que una hipótesis de escuela,<sup>48</sup> casi no tiene aplicación. Por lo anterior, coincidimos con el profesor español Rubio Llorente al considerar que la doctrina en cuestión "no es adecuada a la realidad presente, ni en la teoría ni en la práctica",<sup>49</sup> por lo que debe existir una nueva doctrina del control parlamentario.

## b. La nueva doctrina

En este apartado, es necesario referirnos al control jurídico del poder y al control político del mismo. El primero asegura la sumisión del legislador al propio Derecho y otorga al ciudadano un medio para

---

45 Ibid., p. 46.

46 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando. *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 266.

47 García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 46.

48 Cfr. Manzella, Andrea. *Ob. cit.*, p. 365.

49 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 84.

reaccionar frente a los actos antijurídicos llevados a cabo por el Poder cuando otros medios ordinarios se han intentado.

El control jurídico tiene como características encontrarse encomendado ya sea a los tribunales ordinarios o a los constitucionales;<sup>50</sup> la inexistencia de dominio o superioridad; la aplicación de la norma preestablecida al caso concreto; así como operar sobre la actuación del órgano, por lo que "al quedar el poder sujeto al Derecho, queda asegurado por un eficaz control jurídico".<sup>51</sup> Sin embargo, la acción política está exenta de limitación y control, por lo que es necesario el control político.

El control político se fundamenta sobre la base de que la "soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano".<sup>52</sup>

Las características del control político son, entre otras, las siguientes:

1. Los sujetos que lo realizan son órganos, autoridades o sujetos de poder que tienen potestad jurídica, es decir, una atribución normativizada, cuya forma de ejercicio está prevista por el Derecho, por lo que es un control institucionalizado. Como ejemplo de sujetos del control político, específicamente sujetos controladores o controlantes, tenemos al Parlamento y al cuerpo electoral.
2. El control político se realiza sobre el órgano al que le es imputable cierta actividad que efectúa y que puede ser un acto político determinado, una actuación política general o una norma.

---

50 Cfr. Alonso de Antonio, Ángel Luis. "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, No. 15, Universidad Complutense de Madrid, 1989, p. 36.

51 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, pp. 87 y 88.

52 *Ibid.*, p. 89.

3. La valoración de la conducta del órgano controlado se lleva a cabo atendiendo a la libre voluntad política del sujeto controlador y a las razones de oportunidad igualmente políticas. Así, el control puede ser preventivo, permanente o *a posteriori*.<sup>53</sup>
4. La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no necesariamente, como consecuencia, opera la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano. Sólo en casos excepcionales, cuando el ordenamiento así lo establece, pueden producirse consecuencias con efectos jurídicos sancionadores.
5. El control político, por lo general, opera de manera indirecta, es decir, su consecuencia será el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta alertando al cuerpo electoral, con lo que de forma mediata puede darse una posibilidad de sanción. Cabe también no emitir un juicio por parte del sujeto controlador, así como una abstención electoral. De tal manera que existe una obligación política, pero no jurídica.

Por lo anterior, nosotros coincidimos con las afirmaciones del profesor español Manuel Aragón Reyes<sup>54</sup> y las de Ángel Garrorena Morales,<sup>55</sup> relativas a que el control parlamentario o control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno, tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, no es sólo uno de los medios más específicos y eficaces del control político, además, es un instrumento que al pueblo, indirectamente, le sirve para criticar y vigilar el mantenimiento de la democracia.

---

53 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, pp. 11 a 17. Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Ob. cit.*, p. 231 y Quiroga Lavié, Humberto. "La organización sistemática de los poderes públicos y de la administración del Estado", *Ob. cit.*, pp. 790 y ss.

54 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, pp. 17 a 19 y 24.

55 Cfr. Garrorena Morales, Ángel. *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977, p. 32.

La nueva doctrina propone también abandonar la clasificación tradicional de los procedimientos de control parlamentario, ya que "el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad...".<sup>56</sup> Así, el control parlamentario ha de tomar como objeto la totalidad de la actividad parlamentaria y no sólo procedimientos determinados, teniendo en cuenta que el órgano o Poder Legislativo, además de ser una institución que realiza distintas actividades, entre éstas la legislativa, electoral, jurisdiccional, etcétera, es la institución donde distintas fuerzas políticas debaten en público continuamente la actividad de gobierno.<sup>57</sup> Es decir, realiza actos de control parlamentario que "tienden a llevar a la escena política y delante de la opinión pública actos y actuaciones del gobierno que de esta forma permanecerían ajenos al control popular y al consentimiento del país".<sup>58</sup>

## 1. El control en los sistemas de gobierno

**1.1. Presidencial.** El control político en los sistemas de gobierno presidencial<sup>59</sup> se manifiesta sobre la base de que, en estos países,

---

56 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 100.

57 Cfr. *Ibid.*, p. 101.

58 García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 52.

59 Estados Unidos de América, Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela, entre otros, son países que tienen un sistema presidencial, considerado como el sistema de gobierno más común en el continente americano. Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 71. Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 31 y 32. También Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Perú, en algunos de éstos existen características del sistema parlamentario, sobre todo, en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, cfr. Valle Pascal, Luis del. *Derecho Constitucional Comparado*, Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 274 y 275.

El Doctor Carpizo, retomando la clasificación que hace Loewenstein respecto a los sistemas presidenciales en Iberoamérica, señala 3 tipos: sistema presidencial puro, atenuado y con características del parlamentario. Cfr. Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979. Duverger, Maurice. *Francia Parlamento o Presidencia*, Madrid, Taurus, 1962, p. 34 y ss., señala que en el sistema presidencial generalmente funciona el bipartidismo, pero Iberoamérica es la excepción, ya que existe un multipartidismo, siendo un ejemplo del mal funcionamiento del sistema de gobierno.

los poderes tienen como características: proceder de la elección popular, desempeñar funciones distintas, establecer relaciones entre sí de coordinación e igualdad, y respetar la función propia de los demás —aunque existen ciertas funciones que requieren de la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo—. De esta forma se asegura que los centros de poder se limiten.

El propósito del control de la institución representativa en este sistema de gobierno es, sobre todo, criticar los errores del gobierno, no derrocarlo. Sin embargo, el Congreso, a pesar de que no toma decisión alguna en este sentido, pone en peligro al Ejecutivo, puesto que los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana. Por tanto, este último tiene la decisión de resolver en favor del Congreso o del Ejecutivo, contrastando los criterios de ambos expuestos en público, para posteriormente, si es el caso, no apoyar en las próximas elecciones al partido o partidos que integran al gobierno. Así el Congreso, a pesar de que no puede derrocar al gobierno, dispone de medios para imponerle su voluntad al denunciar sus errores y hacer una apelación al pueblo.

Para aclarar lo anterior, resulta de suma importancia señalar que los trabajos que se desempeñan en el Congreso por lo general son públicos y tienen como objeto criticar la actividad del Ejecutivo. Un ejemplo de ello lo tenemos cuando el gobierno comparece ante el Congreso, ya sea para solicitar la aprobación del presupuesto, informar sobre el estado de la Nación, como consecuencia de cierta actividad que esté desarrollando determinada Comisión, incluso, para la realización de los trabajos legislativos.<sup>60</sup>

Al respecto, más adelante mencionaremos otras características del sistema presidencial. Veamos ahora, cómo opera el control de la institución representativa en el sistema de gobierno parlamentario.

---

60 Cfr. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, pp. 89 a 91.



**1.2. Parlamentario.** En los sistemas de gobierno parlamentario,<sup>61</sup> sistema que predomina en Europa, la relación que existe entre el Parlamento y el gobierno es de supra y subordinación, la supremacía es del primero sobre el segundo; además, formalmente, le corresponde la función legislativa y tiene como facultad la investidura del gobierno y su mantenimiento, así como la posibilidad de retirarle su confianza,<sup>62</sup> pero con la concordancia entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, es decir, con la existencia de la relación gobierno-mayoría, "no existe la menor posibilidad de que el control parlamentario del gobierno pueda conducir al derrocamiento de éste".<sup>63</sup> Sin embargo, el control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno, en este sistema, sigue existiendo pero de forma más semejante, con cada vez menos diferencias, al que existe en los sistemas de gobierno presidencial,<sup>64</sup> ya que una de sus posibles consecuencias es que la exigencia de responsabilidad política pierda su fuerza y dé paso al fortalecimiento de la responsabilidad política difusa, existente también en los sistemas de gobierno presidencial, aunque exista un partido hegemónico. A este respecto, Jiménez de

---

61 Gran Bretaña, Alemania, Italia, Canadá, Australia, la India, España, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Noruega son países que tienen un sistema parlamentario, cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 72. y Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 98, señala que de hecho, más no formalmente, lo tienen establecido Austria, Islandia e Irlanda. Al respecto, Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, *Ob. cit.*, pp. 147. señala que este sistema puede ser de dos tipos: británico o continental, además de que existen 3 tipos de sistemas parlamentarios con 3 distintos sistemas de partidos: 1. sistema parlamentario con bipartidismo, 2. con multipartidismo y 3. con partido dominante. Asimismo, se consideran a otros países con sistema parlamentario como, por ejemplo, Portugal y Grecia, mientras que Finlandia, la India y Francia son como semiparlamentarios o semipresidenciales, cfr. Lyra Tavares de, Ana Lucía. "Sistemas Parlamentares Contemporáneos", *Revista de Ciencia Política. Razões do parlamentarismo*, Río de Janeiro, Senado Federal, maio 1988, pp. 17 y ss.

Al sistema de gobierno parlamentario también se le denomina como gobierno de gabinete, gobierno responsable, gobierno de partidos, parlamentarismo, etcétera, cfr. Pérez Serrano, Nicolás. *Ob. cit.*, p. 820. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, México, UNAM, 1993.

62 Cfr. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 92.

63 *Ibid.*, p. 98.

64 Cfr. *Ibid.*, pp. 98 y 99.

Parga identifica a estas dos responsabilidades políticas como "parlamentaria", que posteriormente dio origen a la "electoral", ya que es el pueblo quien la exige en el momento de las elecciones.<sup>65</sup>

La finalidad real del control parlamentario, también en el sistema de gobierno del mismo nombre, es "la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control *ad referendum*".<sup>66</sup>

Aragón Reyes, Montero Gibert y García Morillo, retomando las ideas de Manzella, han denominado a lo anterior "responsabilidad política difusa", entendida como la "posibilidad de debilitamiento político del gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las Cámaras".<sup>67</sup> De esta manera, el control parlamentario va a descansar, más que en la sanción directa, en la sanción indirecta; más que tener como propósito el derrocamiento del gobierno, busca contribuir a la remoción de éste por el cuerpo electoral.<sup>68</sup> Es decir, se puede conseguir como resultado la remoción por vía indirecta, a través de la creación de situaciones de malestar en el gobierno, en la opinión pública y en los partidos políticos, tal y como ocurre también en el sistema presidencial. Lo anterior es un nuevo conocimiento realista del sistema de gobierno, a través del enlace entre responsabilidad y poder.<sup>69</sup>

Al respecto, más adelante mencionaremos otras características del sistema parlamentario. Pero veamos ahora, otro de los actuales sistemas de gobierno, es decir, el directorial.

---

65 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Ob. cit.*, p. 332.

66 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 99.

67 Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, p. 24 y cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 56.

68 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, p. 25 y Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Ob. cit.*, p. 330.

69 Cfr. Manzella, Andrea. *Ob. cit.*, pp. 365 y 366.

**1.3. *Directorial.*** En este régimen, llamado también de Asamblea o Colegial, la "confusión" de poderes que existe beneficia al Legislativo: el Ejecutivo es simplemente un delegado cuyo nombramiento es facultad de la Asamblea.

Su antecedente se encuentra con el Parlamento largo de Inglaterra durante 1640 a 1649. Posteriormente Francia adoptó este régimen durante la Revolución de 1789, configurándolo en la Constitución del Directorio de 1795, llamado también "Gobierno de Asamblea".

Los países que tienen un régimen directorial son: Suiza, la ex URSS y, formalmente, Cuba; sin embargo, en este último de hecho existe una dictadura. En cuanto a Suiza, el gobierno lo que hace es obrar en nombre de las Cámaras y bajo sus órdenes. Dicho sistema lo estableció en la Constitución del 12 de septiembre de 1848 vigente, que fue reformada totalmente en 1874 para realizar una redistribución de competencias; más adelante ésta ha sido reformada en diversas ocasiones, aproximadamente 100 veces. Esta Constitución regula a la Asamblea Federal —bicameral: Consejo Nacional y Consejo de Estados— en los artículos 71 al 94. Su principal función es elegir en pleno a los miembros del Consejo Federal, es decir, al Ejecutivo integrado por siete personas —de reconocido prestigio y honradez— que no sean parlamentarios, así como controlarlo. Sin embargo, no puede revocarlo, ya que éste se elige para un periodo fijo de cuatro años, con lo cual no existe moción de censura ni disolución anticipada de la Asamblea. La última sólo se podrá dar para el caso de revisión total de la Constitución. Asimismo, la Asamblea elige al Canciller Federal, a los miembros del Tribunal Federal, del Tribunal Federal Militar Extraordinario y al Comandante de las Fuerzas Armadas. De igual manera, como actividades de control sobre el Ejecutivo, le corresponde aprobar los tratados y convenios internacionales; vigilar la administración federal, dirigir su política, fijar el presupuesto anual, aprobar las cuentas, autorizar empréstitos, formular preguntas e interpelaciones, así como conocer determinados recursos contra las decisiones del Consejo Federal.

Se denomina directorial a este sistema, porque se refiere a que el Consejo Federal está integrado por varios miembros, es decir, se

trata de un Directorio o Colegio, y no existe la figura del Primer Ministro, entre otras características ya señaladas con anterioridad. Al respecto, en la actualidad no se puede hablar de un sistema directorial puro, ya que el Consejo se ha fortalecido, y no se encuentra subordinado a la Asamblea Federal.<sup>70</sup>

Sobre este sistema de gobierno no profundizaremos, ya que son pocos los países que lo han establecido, con lo cual sólo nos centraremos en el sistema parlamentario y en el presidencial, sobre todo al aplicar la nueva doctrina del control de la institución representativa sobre el gobierno.

Los autores que sostienen la nueva doctrina son, entre otros, Taylor, Mortati, Duguit, Ameller, Schneider, Manzella, Sánchez Agesta, Garrorena, Rubio Llorente, Aragón Reyes y López Aguilar.

En la actualidad, con la nueva doctrina del control parlamentario, los actos de control de la institución representativa no serán exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales también los tienen establecidos; por lo que, las diferencias entre estos dos sistemas de gobierno disminuyen o se acortan. Además, existen fórmulas intermedias entre estos dos sistemas, es decir, uno presidencial que se acerca al parlamentario o viceversa. Por lo anterior, nuestro trabajo se orientará a la aplicación de la nueva doctrina del control parlamentario, ya que, por un lado, abarcamos ampliamente a México y, de manera menos profunda, a España, países con un sistema de gobierno presidencial y parlamentario, respectivamente.

Por otro lado, consideramos necesario tomar en cuenta no sólo la realidad jurídica, sino la realidad política y social para lograr un mejor

---

70 Cfr. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, pp. 845 y 846. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *Ob. cit.*, p. 16. Valle Pascal, Luis del. *Ob. cit.*, pp. 276 y 277. Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, p. 15. Pérez Serrano, Nicolás. *Ob. cit.*, pp. 829 y 830. Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*, *Ob. cit.*, pp. 485, 487 a 489. Sánchez González, Santiago y Pilar Mellado Prado. *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 186, 198 a 202.

conocimiento de nuestro objeto de estudio. Así, el control parlamentario, como ya lo hemos señalado en páginas anteriores, por el hecho de ser un control político, no requiere necesariamente de una potestad sancionadora, pero sí que la valoración de la conducta del órgano controlado se lleve a cabo atendiendo a la libre voluntad política del sujeto controlador o controlante y a las razones de oportunidad igualmente políticas. Por ello, el control parlamentario puede o debe ser preventivo, permanente y a *posteriori*,<sup>71</sup> cuyo objetivo, tomando en consideración el concepto del término control que consideramos jurídicamente pertinente, es conocer la actividad del gobierno, valorarla, verificarla, fiscalizarla, comprobarla, autorizarla, evaluarla, revisarla o examinarla, así como expresar una opinión al respecto y, en conjunto, trasladarla a la opinión pública.<sup>72</sup> Es decir, existe una estrecha relación entre la institución representativa y la opinión pública. Esta relación ha tenido mayor importancia a partir de la doctrina clásica americana.<sup>73</sup>

Una vez que hemos intentado dejar claro cuál es el concepto más apropiado de control de la institución representativa sobre el gobierno, tomando en cuenta que el Derecho debe contemplarse siempre a la luz de su contexto histórico, nos referiremos a la evolución histórico-jurídica del mismo en el Derecho Comparado (específicamente se considerará lo más relevante respecto de Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia y España), así como a nuestro país, aplicando, por supuesto, la nueva doctrina anteriormente abordada.

---

71 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, pp. 11 a 17. Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Ob. cit.*, p. 231. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 169 y Quiroga Lavié, Humberto. "La organización sistemática de los poderes públicos y de la administración del Estado", *Ob. cit.*, pp. 790 y ss.

72 Cfr. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, pp. 120 y 121.

73 Cfr. Abellán, Ángel Manuel, "El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto", *Ob. cit.*, p. 16.

### III. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA EN EL DERECHO COMPARADO Y EN MÉXICO

#### A. Inglaterra

La institución representativa o cuerpo colegiado representativo (llamado Poder Legislativo, independientemente de que el sistema de gobierno sea el parlamentario, el directorial o el presidencial) tiene sus orígenes durante el siglo XIII en Inglaterra, país que consideramos de suma importancia para la elaboración de este apartado III, ya que el poder se concentró en el Parlamento, mientras que en otros países recayó en manos del monarca y las Cortes se subordinaron a él.

La Carta Magna de Juan "Sin Tierra" de 1215 fue un documento que comprendió indirectamente a la función parlamentaria presupuestaria, en virtud de que el rey se sometió al derecho de los barones a cambio de auxilios financieros.

Más adelante, Simón de Monfort convocó al Parlamento en 1264, llevándose a cabo en 1265 la reunión del rey, los lores (magnates eclesiásticos y laicos, caballeros) y sus comunes (representantes de las ciudades y de los burgos); estos últimos participaban por primera vez. En dicha convocatoria no se utilizó la palabra "Parlamento", sino la expresión "*colloquia*".<sup>74</sup>

En la época de Eduardo I, en 1295, se empleó formalmente el término "*Parlement*" con la expresión de "el rey reunido en Parlamento", considerándosele ya como un cuerpo representativo.

---

74 Cfr. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 250 y 255. Sánchez Agesta, Luis, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 112 y 113. Lauvaux, Philippe, *Le parlementarisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987, p. 6.

En 1297 surgió formalmente la primera función de la institución representativa, la presupuestaria, que consistió en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey.

En 1332 el Parlamento se dividió en dos Cámaras: la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.

Durante el siglo XIV aparecieron la función parlamentaria legislativa, la jurisdiccional y la de control. La primera consistía en la elaboración de estatutos o normas generales; la segunda, en acusar y juzgar a los funcionarios de la Corte; y la tercera, la función de control, adquirió mayor importancia debido a que el Parlamento no sólo obligó al rey a cumplir las disposiciones emanadas, además controló su administración y al Consejo, integrado éste por miembros nombrados por el monarca.

En 1603 la función parlamentaria más importante fue la legislativa, caracterizándose el Parlamento por su gran actividad como legislador, mientras que la función parlamentaria jurisdiccional fue considerada como trascendental en 1641, año en que se dio la sumisión de los ministros del rey al juicio del Parlamento, el cual condenaba y ejecutaba. Esto es lo que conocemos como el "*Impeachment*", que posteriormente pasó a otros países, actividad que está estrechamente vinculada a la función de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

Durante el siglo XVII, año 1642, la función de control parlamentario se refería a que los asuntos importantes del reino se debatían en el Parlamento y, de vez en cuando, los que se le dejaban al rey y al Consejo tenían que ser sometidos a la aprobación parlamentaria.

El *Bill of Rights* de 1689, además de haber sido la base del constitucionalismo británico hasta finales del siglo XIX, es un documento que definió las funciones del Parlamento, reconoció las conquistas de éste y comprendió a la función de control, ya que establecía la prohibición para el rey de organizar ejércitos sin la autorización expresa del Parlamento. A partir de este momento surgió el sistema

de gobierno parlamentario, creándose un Gabinete vinculado al Parlamento que, para varios autores, es como una especie de Subcomité o Comisión del Parlamento.<sup>75</sup> Así, en 1739, el Gabinete fue responsable ante la Cámara del ejercicio de sus poderes y con personalidad propia frente al rey, quien necesitó contar con la confianza del Parlamento. De esta forma fue como operó la responsabilidad ministerial colectiva, consolidándose en el siglo XIX. Por lo anterior, afirmamos que primero surgió el control parlamentario y después la exigencia de responsabilidad política, cuyos últimos dos casos se dieron en 1895<sup>76</sup> y, recientemente, en 1979 cuando se derribó al gobierno laborista de Lord Callaghan. Con el *Parliament Act* de 1949, la Cámara de los Comunes adquirió más poderes.

En teoría, la función legislativa parlamentaria fue considerada la más importante, pero la práctica dio origen a la función de control parlamentario de la actividad del Gabinete, considerándola así como la de mayor importancia. Al respecto, el profesor español Sánchez Agesta menciona que estas dos funciones parlamentarias dieron origen a la llamada "discusión pública de los asuntos públicos"<sup>77</sup> que, para nosotros en la actualidad, se relaciona con la nueva doctrina del control parlamentario.

Particularmente, en el capítulo segundo, abordaremos la integración actual del Parlamento británico, así como sus actos de control del gobierno más significativos.

---

75 Cfr. Woodward, E. L. *Historia de Inglaterra*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 55, 56 y 58. Lauvaux, Philippe. *Ob. cit.*, p. 6. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 16. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 114, 116 y 132. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 256, 259, 260, 265 y 269. Huriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 433.

76 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 138 y Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 331 y 332.

77 Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 118, 120 y 135.



## B. Estados Unidos de Norteamérica

La historia de Estados Unidos de América o Norteamérica comenzó durante el siglo XVII, con la elaboración de la Carta Real de 1606, la cual organizó a los poderes de la colonia.

Posteriormente, disidentes religiosos de la Iglesia anglicana fundaron una nueva colonia en 1620 que, a través del pacto Flor de Mayo, dio base a su gobierno. Más adelante surgieron nuevas colonias inglesas, hasta llegar a ser 13.

En 1776 existía un gobernador, cuya función era representar a la Corona inglesa. Además, existió una Asamblea elegida por colonos considerados como súbditos ingleses, pero la titularidad de la función legislativa central la tenía el Parlamento inglés.

En cuanto a la función de control de la institución representativa, las relaciones entre el gobernador y la Asamblea tenían como característica la limitación recíproca de sus funciones, dentro de las que se encontraba la facultad de la Asamblea de dictar órdenes a los funcionarios.

En 1774 se reunió en Filadelfia el primer Congreso con representación de las colonias, excepto Georgia.

Como antecedente histórico constitucional tenemos que el Congreso de Nueva York de 1775 se reunió sólo para protestar por la imposición del impuesto de papel sellado y no para ponerse en contra del rey. En este Congreso se argumentó que los tributos debían ser aprobados por las Asambleas coloniales.

Dicho Congreso se reunió nuevamente en 1776, dando como resultado que las 13 colonias —constituidas no sólo por una población inglesa, sino también francesa, escocesa, alemana y judía— se declarasen libres e independientes el 4 de julio de ese año, convirtiéndose así en 13 Estados.

En 1777 el Congreso tenía como facultad otorgar o no la autorización a los Estados de la Confederación para el envío y recepción de sus embajadores, pero nada más. Por su parte, el órgano Ejecutivo no estaba previsto.<sup>78</sup>

Los Estados fueron soberanos con el establecimiento de la Confederación y se había ya firmado la paz, pero la situación seguía siendo muy difícil, por lo que se dieron varias propuestas de reforma con el objeto de reorganizar Norteamérica. Como consecuencia de ello, se elaboró un proyecto de Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, que dejó atrás a la Confederación para establecer la Federación, la Cámara de Representantes, el Senado, un poder Ejecutivo representado por un Presidente y un Tribunal Supremo.<sup>79</sup>

La Constitución norteamericana de 1787 (vigente), ratificada en 1788, con la característica de ser la más antigua de la época moderna—modelo tanto para las Constituciones de los Estados de Iberoamérica, la Constitución francesa de 1791, como para la alemana de 1919—, estableció que los poderes legislativos están confiados a un Congreso, el Poder Ejecutivo al Presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo,<sup>80</sup> es decir, configuró un sistema de gobierno presidencial basado en la teoría de los "*checks and balances*".<sup>81</sup>

Uno de los actos de control de la institución representativa fue la facultad para llamar funcionarios a declarar, utilizada por primera vez en 1792, cuando la Cámara de Representantes se propuso aclarar

---

78 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 171 a 173, Huriou, André. *Ob. cit.*, pp. 477, 478 y 484. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 325 a 331. Cruz Ferrer, Juan de la. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, vol. II, Congreso de los Diputados, 1985, p. 974. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 307.

79 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 174 y 175. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 335 a 337 y López Guerra, Luis. "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *Ob. cit.*, p. 237.

80 Cfr. Huriou, André. *Ob. cit.*, pp. 475, 476 y 486. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, p. 350.

81 Huriou, André. *Ob. cit.*, p. 505. y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 16.

la derrota del General St. Clair contra las tribus indias. Así se dio origen a la realización de investigaciones<sup>82</sup> y comparecencias.

Al respecto, García Pelayo considera que en "las relaciones entre el Congreso y el Presidente, ha existido ciertamente un equilibrio en algunos momentos de la historia constitucional americana, pero más general ha sido el desequilibrio a favor de uno de los dos poderes, motivado tanto por situaciones objetivas como por las cualidades de habilidad y energía personal de los Presidentes... siempre está latente la oposición del Congreso, que puede hacerse eficaz frente a Presidentes poco enérgicos".<sup>83</sup> Tal situación se dio, por ejemplo, durante el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial de 1914-1918, a la que Wilson denominó "gobierno del Congreso". Asimismo, en relación al consentimiento del Congreso para el nombramiento de cargos y a la destitución de funcionarios, debido a que nada dice la Constitución americana de 1787 vigente respecto a la segunda situación, se decidió resolverla en 1926 conforme al siguiente criterio: "que toda ley que haga intervenir al Senado en la destitución de funcionarios dependientes directamente del ejecutivo es inconstitucional...".<sup>84</sup> Al igual que en el punto A, precedente, en el capítulo segundo desarrollaremos la integración actual del Congreso norteamericano y sus actos de control más significativos.

## C. Francia

La importancia para desarrollar los antecedentes de la función de control de la institución representativa en Francia radica en la idea de que este país ha servido de modelo para la elaboración de las Constituciones tanto de los demás países europeos, como las de aquellos que pertenecen al constitucionalismo continental. Todas

---

82 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. *Ob. cit.*, p. 984.

83 García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, p. 351.

84 *Ibid.*, p. 377.

ellas comprenden a la función de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

En Francia, por mucho tiempo, el monarca tuvo la soberanía recurriendo al derecho divino para legitimar así su poder, situación que en un momento ya no fue aceptada, produciéndose la Revolución francesa de 1789, con lo cual la soberanía recayó entonces en el pueblo. En ese año se pensó que primero se encontraba el cuerpo electoral, luego el Parlamento y, en tercer lugar, el Poder Ejecutivo, pero controlado por la Asamblea.

Para Francia el siglo XVIII fue muy importante, ya que de ser una monarquía absoluta pasó a ser una monarquía constitucional, cuya base fue la doctrina alemana, así como el modelo de la Gran Bretaña; sin embargo no existió la subordinación del gabinete hacia las Asambleas, ni un predominio de éste sobre las mismas.

La Constitución francesa de 1791 fue la primera Constitución revolucionaria que se inspiró en la de Estados Unidos de América de 1787, pero con la diferencia de basarse en principios iusnaturalistas que nacen con el hombre. Durante esta época la actividad principal de la Asamblea fue la legislativa relacionada con la de control, ya que el rey se encontraba sometido a ésta, incluso suspendió a Luis XVI en sus funciones en 1792. Además, la Asamblea vigilaba la administración, nombraba funcionarios, ratificaba tratados y podía declarar la guerra. Al tener ésta el control del Ejecutivo, se colocó en una situación de preeminencia, concentrándose en dicha institución todos los poderes, cambiando su nombre por el de "Convención Nacional". Por las razones anteriores, se produjo el establecimiento de una dictadura de la Asamblea.

En 1793 surgió otra Constitución que jamás tuvo vigencia. Con ella, el Legislativo se dividió en dos Cámaras: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos. La Asamblea gobernaría a través de comisarios que, entre otras facultades, podrían elegir a los miembros del Consejo, así como dirigir y vigilar a la administración en general.

Posteriormente, en 1795, con la elaboración de la Constitución del Directorio, el Ejecutivo, integrado por tres cónsules, pasó a tener preeminencia hasta llegar a establecerse una dictadura del mismo, la cual terminó con la Constitución de 1799 vigente hasta 1814, época de la Dictadura de Napoleón Bonaparte.

Con la Constitución de 1802 aumentaron los poderes de Napoleón, mientras que con la de 1804 el Legislativo adquirió la facultad de deliberar en vista de los argumentos que le presentasen el Consejo de Estado y el Tribunado. Sin embargo, el poder de Napoleón continuó en aumento hasta llegar a la Carta de 1814, periodo llamado de la "Restauración". En dicha Carta se legitimó el poder del rey a través de la "divina providencia". En esta época existían dos poderes fundamentales, por un lado, el rey y sus ministros y, por otro, las Cámaras. Estas últimas tuvieron el derecho de intervenir y vigilar la política del Ejecutivo.

En la época de Napoleón la institución representativa francesa o Poder Legislativo fue considerado como uno más de los órganos y titular de la función legislativa, cuya misión se redujo sólo a escuchar el debate de los oradores del gobierno y del Tribunado, así como a la emisión de un voto de aprobación o desaprobación.

Napoleón Bonaparte cayó en 1814, pero es hasta 1830 cuando se estableció una Constitución que mantuvo un sistema de gobierno parlamentario, basado en el modelo británico, en el que funcionó con base en la confianza tanto del rey como del Parlamento. Además, esta Constitución fijó la responsabilidad ministerial y amplió la posibilidad jurídica de exigirla. Asimismo, surgió y se practicó un medio de control o de fiscalización de la política gubernamental denominado "interpelación".

En 1848 se produjo una revolución impulsada por la clase obrera y la pequeña burguesía, que tuvo como resultado la separación rígida de poderes, en la que tanto el Legislativo como el Ejecutivo eran responsables ante el pueblo. Los actos del Presidente necesitaban ser refrendados por los ministros sin responsabilidad ante el Parlamento, ya que eran escogidos y destituidos por él. De darse algún

conflicto entre la Asamblea y el Jefe de Estado no había regulación que lo solucionara, por lo que se dio un golpe de Estado en 1851.

En 1852 se elaboró una Constitución según la cual el Jefe de Estado sería responsable ante el pueblo francés, quien tenía derecho a apelar; pero la responsabilidad ministerial sólo operó frente al Jefe de Estado, por lo que en estos años no cabe hablar de un sistema de gobierno parlamentario.

De 1860 a 1867 la Asamblea tenía la facultad de contestar el discurso del Trono y examinar así la política. Los ministros estaban obligados a comparecer frente a ella, por lo que las medidas gubernamentales fueron objeto de la crítica directa, a pesar de que la responsabilidad ministerial se daba frente al Emperador. De esta forma quedó restablecida la interpelación parlamentaria.

En 1875, con el establecimiento de un régimen parlamentario moderado, tanto el Senado como la Cámara de Diputados podían exigir responsabilidad ministerial. El gobierno sólo podía permanecer en el poder si contaba con la mayoría parlamentaria. Las Cámaras podían preguntar, interpelar y provocar la dimisión del gobierno. Quien no tenía responsabilidad política frente al Parlamento era el Presidente de la República. Lo anterior fue regulado por las siguientes leyes de 1875:

1. Ley relativa al Senado, de fecha 24 de febrero.
2. Ley relativa a la organización de los poderes públicos del 25 de febrero.
3. Ley sobre las relaciones entre los poderes públicos del 16 de julio.

A partir de 1930 las Cámaras ya no tenían el control de la actividad gubernamental, sino los partidos políticos y grupos de presión, con lo cual la institución representativa o cuerpo colegiado representativo entró en una grave crisis.

Con la Constitución de 1946 predominó la Asamblea, quien tenía en sus manos, entre otras facultades, la designación del Presidente de la República y la del Jefe de gobierno. Además, se contempló el poder de veto y de disolución de la Asamblea a cargo de los órganos del Ejecutivo.

Durante los años 1875 a 1958 el Parlamento tuvo preeminencia jurídica, en virtud de que las Comisiones Permanentes podían controlar la actividad de cada ministerio, existiendo así una subordinación del gobierno respecto del Parlamento. Sin embargo, el gobierno gozó de una preeminencia efectiva, ya que en la III y IV República el Parlamento controló difícilmente la actividad gubernamental, tanto en política económica, financiera y militar, como en política exterior. Por esta razón, podemos afirmar que la actividad gubernamental en política interior y exterior fue realizada sin control parlamentario.

La Constitución francesa de 1958, vigente, contempló a la moción de censura y a la moción de desconfianza. Más adelante se modificó el régimen establecido a través de las reformas de 1962, aprobadas por referéndum, por las cuales el Presidente de la República adquirió más poderes, con lo que se pasó de un sistema de gobierno parlamentario a uno semipresidencial o semiparlamentario, pero sin desaparecer la figura del Primer Ministro y su gabinete, todos ellos responsables ante el Parlamento como sucede en los regímenes parlamentarios europeos.<sup>85</sup>

## D. Italia

La justificación para referirnos a los antecedentes histórico-jurídicos de la función de control de la institución representativa en Italia la encontramos, en primer lugar, en el hecho relativo a que este país ha

---

85 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 257, 261 y 275 a 284. Huriou, André. *Ob. cit.*, pp. 578 a 580, 590 y 599. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 458, 470, 473 a 488. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, pp. 273, 274 y 276. y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 18 y 19.

ejercido gran influencia sobre el Derecho Público español, sobre todo en lo referente a las Cortes Generales españolas, cuya función de control la desarrollaremos ampliamente en el capítulo tercero de este trabajo, y en segundo lugar, en virtud de que la doctrina italiana elabora constantemente estudios relativos al Derecho Parlamentario.

En Italia, a pesar de que el origen del Parlamento data de la Edad Media, el término "*Parlamentos*" se adoptó en Nápoles y Sicilia. Éste ha sido el único órgano constitucional que permanece substancialmente inmóvil, mientras que el Presidente, el gobierno y el Tribunal Constitucional han procurado adecuarse a los cambios.<sup>86</sup>

Los antecedentes del Parlamento italiano se desarrollan principalmente durante los siglos XVI a XVIII, época en que, debido al absolutismo ilustrado, los "*Parlamentos*" dejaron de convocarse, terminando por desaparecer en los diversos Estados italianos: en Cerdeña en 1560 y en Sicilia en 1812.<sup>87</sup>

De 1814 a 1830 funcionó un gobierno constitucional, donde el Ejecutivo nombraba y revocaba a sus ministros.

En 1847 surgió formalmente la función de control parlamentario, ya que Carlos Alberto promulgó una Constitución que consideró al Parlamento como un foro de discusión, en el que la Cámara de Diputados tenía la facultad de acusar al ministro del rey, así como dar su consentimiento para la imposición de tributos. Sin embargo, la función legislativa fue ejercida conjuntamente por la Cámara de Diputados y el rey.

La formación del Estado italiano, con la mayor parte de los pueblos, se dio durante los años 1859 a 1861. Víctor Manuel II legitimó su poder a través de la expresión "por la gracia de Dios y por voluntad

---

86 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. "Problemas actuales de la institución parlamentaria", en *Revista de Política Comparada*, España, No. IX, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, p. 19.

87 Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*, Ob. cit., pp. 291 y 292.



de la Nación", surgiendo así la monarquía constitucional, influenciada por las ideas dominantes en Francia y por la Constitución de Cádiz de 1812. El monarca tenía grandes facultades, entre las que se encontraban el poder interferir en la actividad de las Cámaras, el nombramiento de Senadores, la sanción libre de las leyes y la iniciativa para nombrar ministros. La función principal de una de las Cámaras del Parlamento, la de Diputados, fue la discusión y deliberación de la ley de finanzas. Así, el Parlamento fue visto por vez primera como supremo representante de la Nación.<sup>88</sup>

De 1861 a 1867 se transfirieron las funciones ejecutivas a un gobierno integrado por un Presidente, ministros y un Consejo, además, se reconoció la necesidad de que éste contase con la confianza del rey y con la de las Cámaras, por lo que quedó establecida la responsabilidad ministerial.

Posteriormente el gobierno constitucional se transformó en un régimen parlamentario, pero débil. La Cámara de Diputados monopolizó la función de control financiero y político sobre el gobierno, argumentándose que el Senado no podía dar lugar a crisis.

Con el movimiento fascista de 1922 se atentó contra las libertades reconocidas por el Estatuto Albertino, perfilándose —a pesar de que los fascistas sólo tenían 35 escaños de una Cámara integrada por 535 diputados en total— hacia una actitud antiparlamentaria.

En 1925 se dictó una de las leyes fascistas más importantes señalando que: "el Jefe del Gobierno, Primer Ministro, Secretario de Estado, es nombrado y revocado por el rey y responsable sólo ante él de la orientación política general del gobierno"... así como que los Ministros Secretarios de Estado 'nombrados por el rey a propuesta del Jefe del Gobierno, Primer Ministro, son responsables ante el rey y ante el Jefe de Gobierno de todos los actos y medidas de su

---

88 Cfr. Caracciolo, Alberto. *Il Parlamento nella formazione del Regno d' Italia*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 3, 5, 7, 13, 14, 46, 47, 64 y 68 y Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Trad. Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 47 y 58.

Ministerio'..."<sup>89</sup> De tal forma, no había responsabilidad ministerial ante el Parlamento.

Con la constante utilización de la fuerza el gobierno fascista obtuvo la confianza de la Cámara de Diputados, con 306 votos a favor y 106 en contra, y del Senado, con 196 a favor y 19 en contra, instaurándose en 1929 el régimen fascista, que se mantuvo hasta 1943, año en que evolucionó la resistencia antifascista internacional, recurriéndose nuevamente al Estatuto del Reino. En esta época, Víctor Manuel III destituyó a Mussolini del cargo de Jefe de Gobierno, Primer Ministro, Secretario de Estado, y nombró en su lugar a Pietro Badoglio, estableciéndose con la caída de la dictadura un régimen monárquico. Sin embargo, se dio la ausencia del Parlamento.

En 1946, a través del decreto número 98, se llevaron a cabo modificaciones al decreto número 151 expedido en 1944, las cuales se conocieron como la segunda Constitución provisional. En ésta se reguló la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea, lo que implicó volver al sistema de gobierno parlamentario.

Con las elecciones de 1946 se estableció la República. Durante 1947-48, además de la función constituyente, la Asamblea designó al Jefe Provisional del Estado, tuvo el control político sobre el gobierno y llevó a cabo la expedición de legislación ordinaria. Así, fue promulgado un proyecto constituyente el 27 de diciembre de 1947, que entró en vigor el 1 de enero de 1948 y ahora conocemos como la Constitución italiana vigente.

## E. España

Del siglo XV hasta mediados del XIX prevaleció el absolutismo en España. En esta época, se advierte claramente una falta relativa de interés por el estudio de las instituciones políticas.

---

89 Pizzorusso, Alessandro. *Ob. cit.*, p. 71.

En el siglo XIX surgió la necesidad de establecer una Constitución, sin embargo, antes de su establecimiento, la función de control parlamentario se manifestó a pesar de que la soberanía residió en el monarca, ya que la Nación podía limitarlo a través de los derechos de la Nación utilizados por las Cortes con el propósito de limitar la mala distribución de los empleos, la disipación y el desorden dentro del palacio. Otra actividad de las Cortes fue su participación en el ejercicio de la función legislativa junto con el monarca, quien era el titular de la misma. Por lo anterior, podemos afirmar que, a pesar de no existir uná Constitución, existió cierto equilibrio entre el rey y las Cortes, pero éstas fueron consideradas principalmente como un cuerpo protocolario, ya que su principal función era intervenir en la sucesión hereditaria de la Corona.<sup>90</sup>

El Estatuto de Bayona de 1808, Constitución inaplicable,<sup>91</sup> reguló a las Cortes en su Título IX, integradas por el clero, la nobleza y el pueblo, quienes estaban sometidas al rey, pero tenían ciertas facultades como la que establecía que el Ministro de Hacienda les presentara las cuentas cada año (art. 84 del Estatuto de Bayona). Asimismo, podían dar queja al rey sobre la conducta de un determinado ministro (art. 85).<sup>92</sup>

Posteriormente, el 24 de septiembre de 1810, con la influencia de las ideas de la Revolución Francesa, la invasión de Napoleón y la guerra de Independencia de la Nueva España (México), las Cortes se reunieron proclamándose la soberanía nacional desplazando a la del rey, con lo cual éstas ya no representaron al rey, sino a la Na-

---

90 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 425 a 428. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 61 y 62.

91 El Estatuto de Bayona de 1808, es considerado como la "Constitución de Bayona" por Sevilla Andrés, Diego. *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, tomo I y II, Editora Nacional, 1969, p. 49, cfr. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 49.

92 Cfr. Sevilla Andrés, Diego. *Ob. cit.*, pp. 57 y 60 y Tierno Galván, Enrique. *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 21 y 22.

ción.<sup>93</sup> Se estableció así la Monarquía Constitucional (Monarquía "nacionalizada"),<sup>94</sup> el 19 de marzo de 1812, a través de la promulgación de la "primera" Constitución española, Constitución de Cádiz, misma que atribuyó la potestad de hacer las leyes a las Cortes (unicameral) junto con el rey.<sup>95</sup> Así, la función legislativa fue la principal facultad de las Cortes, pero también se le asignaron otras facultades (presupuestarias, de control) como aprobar antes de ratificar los tratados, fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente los impuestos y contribuciones, examinar y aprobar las cuentas públicas, asignar sueldos de los Secretarios de Despacho (ministros), proponer al monarca los nombres para el Consejo del Estado y hacer efectiva la responsabilidad de los mismos y demás empleados públicos, sujetos siempre a la crítica de la representación nacional, a pesar de que el rey tenía la facultad de nombrar y separar libremente a los Secretarios del Despacho.

Las Cortes intervenían frecuentemente en materias propias del Ejecutivo, con el propósito de limitar sus poderes,<sup>96</sup> con lo cual, esta Constitución estableció lo que había de ser la regulación de los actos de control de la institución representativa española.<sup>97</sup> Asimismo, fueron asignadas facultades propias tanto al Legislativo como a los órganos Ejecutivo y Judicial, es decir, se consagró el principio de la

---

93 Cfr. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Ob. cit., p. 76 y Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Ob. cit., p. 46.

94 Cfr. *Ídem.*, los autores señalan que se trató de una Monarquía "nacionalizada", ya que se le consideró como una institución al servicio de la Nación. Se justificó su mantenimiento si junto a ella se depositaba la soberanía en la Nación.

95 Cfr. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 38, 39 y 47. Villarroya, Joaquín Tomás. *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 11 a 15 y 19, señala que la Constitución de 1812 es la más larga o extensa de la historia de España, ya que contiene 384 artículos. Además, es una Constitución rígida y de origen popular.

96 Cfr. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 38, 39 y 47 y Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 21 a 25.

97 Cfr. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 204.

división de poderes. Dicha Constitución fue derogada por Fernando VII en 1814, como consecuencia de su repudio por considerarla contraria a las Leyes del Reino y porque "era depresiva para la dignidad y autoridad del mismo" y obligado a aceptarla en 1820 hasta 1823, año en que comenzó la década del absolutismo. Posteriormente, con la muerte del rey, fue restablecida y reformada esta Constitución, nombrándose en 1836 a María Cristina de Borbón Reina Gobernadora durante la minoría de edad de su hija Isabel II. Sin embargo, a pesar de que la vigencia de esta Constitución fue limitada, la misma ejerció influencia sobre los textos constitucionales de varios países, tanto europeos como latinoamericanos.<sup>98</sup>

Más adelante María Cristina de Borbón aprobó el Estatuto Real de 1834, que sentó los precedentes de un régimen parlamentario bajo el principio de colaboración de poderes, integrando una segunda Cámara —la de los Próceres—, admitiéndose el voto de censura y configurando los actos de control de la institución representativa a través de las llamadas "cuestiones de gabinete", base de las votaciones de confianza, que consistían en que antes de que las Cortes votaran las contribuciones a imponerse, los secretarios de despacho debían presentar una exposición en la que manifestaran el estado de los diversos ramos de la administración pública, es decir, se efectuaban comparecencias o sesiones informativas. A este respecto, el Ministro de Hacienda tenía que presentar a las Cortes el presupuesto de gastos y los ingresos a obtener. Asimismo, este Estatuto mencionó que el rey podía convocar, suspender o disolver las Cortes.

Principalmente este Estatuto se limitó a regular la organización de las Cortes, su división en dos Cámaras (Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores), sus funciones principales, sus relaciones con el monarca, admitiéndose la compatibilidad del cargo de ministro y la condición de parlamentario y constitucionalizando la existencia del Consejo de Ministros, por lo que es considerado, por

---

98 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 429, 430, 447, 448, 451 y 452. Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 13 a 31.

varios autores, como una "Ley Orgánica para la reunión y celebración de las Cortes Generales del Reino".<sup>99</sup> Pero lo más importante de dicho Estatuto fue que con éste se dio paso a "la idea de que la responsabilidad propia del ministerio no era la penal, que raramente puede exigirse, sino la política que supone una remoción por la pérdida de confianza parlamentaria... Martínez de la Rosa reconocía que la verdadera responsabilidad ministerial nacía de la vigilancia que los Cuerpos deliberantes ejercen sobre el gobierno, y Alcalá Galiano señalaba que la responsabilidad auténtica no era la que se podía actuar a través del problemático procedimiento judicial, sino la que se hacía efectiva por el voto de la mayoría parlamentaria".<sup>100</sup> Así, en los dos años en que estuvo vigente el Estatuto, existieron los siguientes ministros de Estado: 6 de Gracia y Justicia, 9 de Gobernación, 6 de Hacienda, 7 de Marina y 16 de Guerra. Por lo anterior, el Estatuto Real permitió el desarrollo de instituciones y mecanismos de control político que se contemplaron en las sucesivas constituciones.

Con los movimientos revolucionarios de 1836 se obligó a la Reina Gobernadora a aceptar la Constitución de 1812 pidiéndose, además, su reforma inmediata y su sustitución por otra ley fundamental.<sup>101</sup>

En 1837 se promulgó una segunda Constitución española que reguló a la Monarquía (nacionalizada) y consideró al Parlamento como un órgano de discusión pública. Asimismo, se estableció la necesidad del gobierno de contar con la confianza de la Cámara y de la Corona, configurándose de esta forma un sistema de gobierno totalmente parlamentario. También esta Constitución se dirigió a apuntar la futura responsabilidad de los ministros del rey, a través de la facultad de acusarlos (art. 40), pero su texto en conjunto la invalidó, por lo que sólo llegó a tener en la práctica una breve eficacia, así

---

99 Cfr. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, p. 63 y Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 204. Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 33, 35, 39 y 45.

100 *Ibid.*, p. 40.

101 Cfr. *Ibid.*, pp. 41 y ss. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, *Ob. cit.*, p. 51.

como una reducida vigencia de las Cortes. Esta Constitución dividió a las Cortes en Senado y Congreso de los Diputados (art. 13).

La tercera Constitución, promulgada en 1845, tuvo como característica ser moderada, prevaleciendo la supremacía del rey sobre el Parlamento (monarquía tradicional). Pero el Senado podía juzgar a los ministros si éstos hubiesen sido acusados por el Congreso de los Diputados. Las sesiones de las Cortes fueron públicas, pero podía darse el caso de sesión secreta.

En 1868, bajo la inspiración de Prim, se produjo una revolución, cuya consecuencia fue la expatriación de Isabel II, con lo cual surge la Constitución de 1869. En ella se estableció la Monarquía (nacionalizada) como forma de gobierno, residiendo la soberanía en la Nación. Amadeo Saboya fue elegido como rey pero, a consecuencia de su renuncia al trono en 1873, se estableció la República Federal.

En cuanto al Parlamento (Senado y Congreso), la Constitución de 1869 le asignó la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, siendo éstos responsables ante el mismo, así como la facultad de nombrar y separar a los ministros del Tribunal de Cuentas. Además, tanto el Senado como el Congreso tenían el derecho de censura y, en forma individual, los parlamentarios tuvieron el derecho de interpelación (art. 53).

La Constitución de 1876 es considerada de vital importancia, ya que con ella se implantó una Monarquía parlamentaria, así como la confianza de la Corona y la del Parlamento (Senado y Congreso) y un régimen parlamentario que se mantuvo hasta 1917, pero continuamente las Cortes fueron disueltas —23 veces desde 1876 hasta 1923—, por lo que su duración media fue de 2 años. Con lo anterior, se puede afirmar que el control parlamentario fue ineficaz durante un largo periodo. Dicha Constitución estuvo vigente hasta 1923, año en que se suspendió a consecuencia de un golpe de Estado. A partir de este momento, comenzó la Dictadura del General Primo de Rivera, quien redactó un proyecto de Constitución en 1929, pero su dictadura terminó en 1930.

En 1931 se aprobó otra Constitución que proclamó a la República regulándose, además, al régimen parlamentario, puesto que el Parlamento (unicameral), a través del Congreso de los Diputados, podía acordar un voto de censura contra el gobierno o de alguno de sus ministros. Si el voto era aprobado, el gobierno o el ministro tenían que dimitir. De esta forma, los miembros del Consejo de Ministros respondían solidaria o individualmente de la política del gobierno. En cuanto al Presidente de la República, si se diera el caso de quedar vacante el cargo lo debía ocupar el Presidente de las Cortes. El Presidente de la República podía disolver las Cortes y éstas, a su vez, sólo podían destituir al Presidente acusándolo por delitos criminales. Además, el Congreso de los Diputados podía autorizar al gobierno para que legislara mediante decretos. También el Presidente del Consejo y los ministros, cuando eran requeridos por la Cámara, no podían excusar su asistencia a la misma (art. 63). Asimismo, se reguló al referéndum y se estableció que a las Cortes les correspondía aprobar el Proyecto de Presupuestos.<sup>102</sup>

Durante 1936 comenzó la Guerra Civil que terminó en 1939 con la victoria del sector nacionalista encabezado por el General Francisco Franco, quien con las Leyes de 1938 y 1939 consideradas como una verdadera Constitución, se convirtió en el Jefe de Estado, del Gobierno, del Partido Único y de las Fuerzas Armadas. Francisco Franco promulgó el 17 de julio de 1942 la Ley Constitutiva de las Cortes (unicameral), asignándoles la función legislativa, así como la facultad de moderar la autoridad del Jefe de Estado, pero sólo respecto al establecimiento de normas legislativas, puesto que no se reguló la exigencia de responsabilidad del Ejecutivo. La función de control no tuvo importancia, ya que existió cierta omisión en cuanto a ésta en virtud de que el Parlamento tenía un ejercicio de control muy limitado, situación que cambió en 1946 con el intento de introducir técnicas de control, como la facultad de los procuradores para dirigir ruegos y

---

102 Cfr. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 432 y ss, 449, 455 y ss, 465 y ss. Huriou, André. *Ob. cit.*, pp. 968 y ss. y 983. Sevilla Andrés, Diego. "Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)", en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Madrid, Labor, 1978, pp. 139 y ss.



preguntas por escrito a los ministros en relación a las materias de su respectiva competencia.

En 1947 las Cortes, a propuesta del General Franco, tenían que acordar la reforma de las leyes fundamentales, así como la designación de su sucesor y su posible revocación.

Durante la época del franquismo, la existencia de la función de control fue posible en el régimen autoritario, pero ese control reflejó las limitaciones de un grupo de fuerzas sobre el que se asentó, porque éstas no tenían acceso a la crítica del gobierno. Sin embargo, este régimen abrió un espacio a ciertas técnicas de control, a través del Reglamento de las Cortes Españolas de 1957, introduciendo, por ejemplo, las interpelaciones, los ruegos, las preguntas escritas, entre otros, pero excluyendo la exigencia de responsabilidad política como posible consecuencia sancionadora.

En 1967 se modificó el Reglamento de las Cortes de 1957, ampliándose las posibilidades de las técnicas de control, hasta culminar en la aprobación del Reglamento de las Cortes de 1971 que incluyó las mociones al gobierno, así como las preguntas en sesiones informativas.

Durante el franquismo operó un orden jurídico integrado por siete leyes fundamentales que regulaban a la monarquía constitucional. En este régimen recayó en Franco el poder supremo político y militar. Con la muerte de Franco, el 22 de noviembre de 1975, se pusieron en marcha los mecanismos sucesorios legales elaborados con anticipación. Con ello se inició la denominada "transición española" o "transición española a la democracia" (transición de la dictadura a la democracia),<sup>103</sup> "que se produjo como un proceso cuyo marco fue el

---

103 La "democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, la libertad y la solidaridad, surgido como el resultado del consentimiento y participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados", cfr. Berín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 60.

propio Estado franquista, dentro de su legalidad, sin rupturas de continuidad y, por tanto, sin colapso del Estado y, claro está, sin revolución".<sup>104</sup> De esta forma, el Conde de Barcelona, Don Juan de Borbón, renunció a sus derechos dinásticos, por lo que fue proclamado como rey el Príncipe Juan Carlos en noviembre de 1975. Posteriormente Arias Navarro, Presidente de gobierno en la época de Franco, es confirmado en su puesto por Juan Carlos I, pero el 1 de julio de 1976 presentó su dimisión, con lo cual el rey nombró en su lugar a Adolfo Suárez González.

Más adelante, en noviembre de 1976, el rey sometió a las Cortes franquistas (unicameral) el proyecto de reforma política para su aprobación definitiva. De tal forma, la Ley para la Reforma Política u Octava Ley Fundamental del Régimen, compuesta de 5 artículos (el art. 2 se refiere a las Cortes), fue aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre del mismo año. Asimismo, las Cortes fueron convocadas, celebrándose las primeras elecciones democráticas después de cuarenta años, el 15 de junio de 1977, producto del deseo de establecer instituciones auténticamente democráticas.<sup>105</sup>

Después de las elecciones las relaciones entre el Legislativo (bicameral) y el Ejecutivo fueron reguladas provisionalmente, mientras se elaboraba y entraba en vigor una nueva Constitución, por la Ley de Relaciones gobierno-Cortes de 17 de noviembre de 1977 y por los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado, del 13 y 14 de octubre del mismo año respectivamente, es decir, se trató de una regulación transitoria que, a grandes rasgos, contempló como actos de control parlamentario a la moción de censura, la cuestión de confianza, las preguntas y las interpelaciones.<sup>106</sup>

---

104 Juliá, Santos. "Transiciones a la democracia en la España del siglo XX", en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, No. 84, Madrid, Fundación Sistema, 1988, p. 36.

105 Cfr. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 432 y ss, 449, 455 y ss, 465 y ss. Huriou, André. *Ob. cit.*, pp. 968 y ss. y 983.

106 Cfr. Ripolles, María Rosa. "La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la Ley de 17 de noviembre de 1977 y los Reglamentos Provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14

En el mes de octubre de ese mismo año, a petición del Presidente de gobierno, se reunieron las distintas fuerzas con el fin de discutir la situación económica y política de España, de tal forma, se llegan a firmar los denominados "Pactos de la Moncloa". A través de la técnica del consenso entre las distintas fuerzas, entre éstas la existencia legal de la oposición democrática, se superaron los obstáculos para llegar a elaborar una Constitución política. Es a finales de 1977 cuando se redacta una ponencia, por siete personas, relativa al anteproyecto de Constitución, que pasó a su discusión en la Comisión de las Cortes en 1978 y fue promulgado ese mismo año. A través de la Constitución de 1978 vigente se adoptó, no como forma jurídica del Estado, sino como forma política, a la Monarquía parlamentaria, recayendo la soberanía ya no en el Estado, sino en el pueblo. Con esta forma política, el rey va a carecer de poder legislativo y tampoco puede intervenir en las tareas políticas del gobierno. De tal manera, se restablecieron las libertades democráticas y se fortaleció al Estado del bienestar, dando paso al periodo de consolidación.<sup>107</sup>

---

de octubre de 1977)", en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Madrid, Labor, 1978, pp. 194 y ss. Arcenegui, Jesús J. de. "La Ley de Relaciones Gobierno-Cortes de noviembre de 1977", en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Madrid, Labor, 1978, pp. 183 y ss.

107 Cfr. Vega García, Pedro de. "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, 1979, pp. 247, 249 a 253, 258, 259, 263 y 264. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 432 y ss, 449, 455 y ss, 465 y ss. Huriou, André. *Ob. cit.*, pp. 968 y ss. y 983. Garrorena Morales, Ángel. *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, *Ob. cit.*, pp. 37 y ss. y 247. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 160 y 161. Morodo, Raúl. *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 56 y ss. Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 35, 53 a 55, 83 y ss. Águila, Rafael del. "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 72. Huneeus, Carlos. "La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consociacional", en *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Julián Santamaría (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, pp. 266, 270 y 274 a 276. Preston, Paul. *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Barcelona, Plaza & Janes, 1986, p. 149. Mainwaring, Scott. "Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y en España", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 49, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 119 y 123. Sevilla Andrés, Diego. *Ob. cit.*, pp. 233 a 235, 245, 325, 329, 371, 375, 527 y ss. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, *Ob. cit.*, pp. 53 a 191. Lucas Verdú, Pablo. "Transición política. Cambio político. Transformación político-social, cambio establecido. Consideraciones en torno a un

Por lo anterior, el papel del Parlamento español en esta etapa fue, aunque es difícil percibirlo, en un primer momento, participar y apoyar la transición (Cortes franquistas unicamerales) a través de la aprobación del proyecto de reforma política y, en un segundo momento, después de las elecciones, asumir la representación política de la voluntad popular —Parlamento bicameral—, así como "elaborar" una nueva Constitución.

El papel de las Cortes Generales (bicameral), en la actualidad, ya no recae principalmente en su actividad legislativa, por lo que se afirma que éstas no pueden ser denominadas "Poder Legislativo", sino que deben ser consideradas como "Poder Parlamentario", en virtud de que lo ejerce un Parlamento que cumple, además, otras funciones<sup>108</sup> y cuya función principal es la de control político. De esta última función depende no sólo el futuro de la institución representativa española, sino también la importancia de sus parlamentarios ante los ciudadanos españoles.

## F. México (1808-1994)

En la Nueva España, el 19 de julio de 1808 llegaron noticias relativas a los hechos que ocurrían en relación a la Corona de España, por lo que se realizaron dos Juntas Generales, el 31 de agosto y 7 de septiembre de 1808 respectivamente, en las que se planteó la idea de que el virrey convocara a una Junta General similar a las Cortes españolas; sin embargo, la idea no prosperó. Una semana después los españoles

---

reciente libro del profesor Morodo", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, enero-febrero de 1985, pp. 150 y ss. García Cotarelo, Ramón. "Los principios fundamentales de la Constitución de 1978", en *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, pp. 77 y 78 y Cotarelo, Ramón. "La transición democrática española", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 16, 17 y 24.

108 Cfr. Paniagua Soto, Juan Luis. "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 214 y Esteban, Jorge de y González-Trejiño, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Ob. cit., pp. 53 y ss.

peninsulares, encabezados por Gabriel de Yermo, se levantaron en armas contra el gobierno virreinal. Respecto a la función de control, durante esta época funcionaba un Tribunal de Cuentas.<sup>109</sup>

Continuando con los acontecimientos históricos, por un lado, el 16 de septiembre de 1810 se inició el movimiento de independencia nacional, encabezado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, quien fue juzgado y ejecutado el 30 de julio de 1811. Sin embargo, López Rayón, Liceaga, Verduzco y el cura Morelos continuaron dicho movimiento.

Por otro lado, el 10 de mayo de 1810 se publicó en la *Gaceta de México* la convocatoria para la primera elección de 14 diputados a las Cortes Constituyentes de España, pero en la elaboración de la Constitución de Cádiz de 1812, por motivos económicos, participaron sólo dos diputados de la Nueva España, Alcalá y Cortázar, en igualdad de condiciones que los peninsulares. Por lo anterior, el primer antecedente del control de la institución representativa en la Nueva España lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, jurada en España el 19 de marzo y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, integrada por 348 artículos, Constitución que estuvo vigente. Sin embargo, antes de ser jurada en la Nueva España, López Rayón el 30 de abril de 1812, por parte del movimiento de independencia, elaboró un proyecto de Constitución para México denominado "Elementos Constitucionales" o "Elementos de Rayón", que no llegó a discutirse. Este documento reconocía que la soberanía popular se depositaba en Fernando VII, pero sería ejercida por el Supremo Congreso Nacional Americano, integrado por 5 vocales.

La Constitución de Cádiz fue suspendida en alguna de sus partes por Félix María Calleja en 1813, sobre todo porque los peninsulares de la Nueva España no la querían y estaban intere-

---

109 Cfr. Soberanes, José Luis. "El primer constitucionalismo mexicano", *El primer constitucionalismo iberoamericano*, J. L. Soberanes Fernández (ed.), Madrid, Marcial Pons, 1992, pp. 18 a 21, *Una aproximación a la historia...* Ob. cit., pp. 78 y 79 e "Historia del sistema jurídico mexicano", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, tomo I, UNAM, 1991, p. 49.

sados en volver al estado que se tenía anteriormente. En ese año se elaboraron "Los sentimientos de la Nación", en plena guerra de independencia.

El 5 de agosto de 1814, en la Nueva España, se recibió el decreto de Fernando VII mediante el cual se mencionaba que se abrogaba la Constitución de 1812. Sin embargo, la influencia de la misma se extendió hasta Europa y Latinoamérica, desde el momento de la emancipación de las colonias españolas. En Iberoamérica su influencia se debió, sobre todo, a los distintos nexos entre éstos, por las corrientes migratorias, el grado de mestizaje, las afinidades culturales, los intereses económicos, etcétera. Por lo anterior, el modelo de constitucionalismo mexicano no corresponde únicamente al modelo norteamericano de 1787, sino que también influyó el español en la elaboración de "Los sentimientos de la Nación" de 1813, así como en la primera Constitución mexicana del 22 de octubre de 1814, denominado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, que rechazó cualquier tipo de dependencia hacia España. Esta Constitución, integrada por 242 artículos, careció de vigencia efectiva, pues no llegó a regir ni un solo día, ya que la fuerza de los independientes se había reducido notablemente. Sin embargo, consideramos importante señalar, en relación al control parlamentario en México, que la Constitución de 1814 mencionó que la soberanía residía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, denominándosele "Supremo Congreso Mexicano", el cual representaría la soberanía del pueblo, cuyas facultades serían, entre otras, elegir a los miembros del Supremo gobierno (3 individuos, artículo 151), nombrar a los secretarios del Supremo gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, nombrar a los embajadores, decretar la guerra, aprobar antes de ratificar los tratados, arreglar los gastos del gobierno, examinar y aprobar las cuentas de la hacienda pública, autorizar a los miembros del gobierno para ausentarse del lugar de su residencia, hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, esta última facultad regulada en el artículo 120. Con lo anterior, se advierte claramente la subordinación del Ejecutivo respecto del Supremo Congreso Mexicano.

Consideramos, al igual que otros autores, que la influencia española se debió, principalmente, a que la Constitución norteamericana de 1787 contenía sólo una atribución del Ejecutivo, mientras que la Constitución de Cádiz de 1812 desarrolló ampliamente las facultades de éste, consagrando el principio de la división de poderes.<sup>110</sup> Asimismo, el modelo español se manifestó en el constitucionalismo mexicano al establecer, entre otros, los siguientes actos que se relacionan con el Ejecutivo y el Congreso:

1. A los secretarios de despacho con un posible refrendo de los actos del Presidente, relacionado con la responsabilidad de los mismos.
2. Un control de ratificación en la firma de tratados internacionales.<sup>111</sup>

---

110 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1978, pp. XVII y 59. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Ob. cit., pp. 81 a 93, "El primer constitucionalismo mexicano", Ob. cit., pp. 17, 21 a 25 y 27 a 30 e "Historia del sistema jurídico mexicano", Ob. cit., p. 50. Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones mexicanas", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, tomo I, UNAM, 1991, pp. 86 a 90 y 96. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Ob. cit., p. 49. Valencia Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional*..Ob. cit., pp. 153 y 154. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 28, 29 y 32. Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pp. 560 y ss. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 1012 y ss. En México, con respecto a la división de poderes en este país, varios autores, entre ellos Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, p. 200. Quintero, César. "El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 752, quienes coinciden en afirmar que existe sólo un poder, el llamado "Supremo Poder de la Federación" y que se divide, para su ejercicio, en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En la Constitución se señalan los casos en los que habrá colaboración entre las mismas y se tiene cuidado en el caso de la independencia de los jueces. Por esta razón, en México, salvo la Constitución de Apatzingán, no se acepta el principio de la separación de "poderes", sino que tomando en cuenta que existe sólo un poder y lo que se divide es su ejercicio, se tratará entonces de una "separación de funciones". Brewer-Carias, Allan R. *Instituciones Políticas Constitucionales*, Venezuela, Jurídica Venezolana, 1985, p. 137, señala que este principio se dio por primera vez, en Iberoamérica, en la Constitución Venezolana de 1811 y Madrazo, Jorge. "La planeación legislativa y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y entre ambas Cámaras. Comentario", en *Política y procesos legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 104 y 105.

111 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", Ob. cit., pp. 28, 29 y 32.

3. Fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente los impuestos y contribuciones, así como el examen y aprobación de las cuentas públicas (art. 131, fracciones XII, XIII y XVI).<sup>112</sup>
4. Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos, sujetos siempre a la crítica de la representación nacional, a pesar de que el rey tenía la facultad de nombrar y separar libremente a los secretarios de despacho.<sup>113</sup>

Así, esta Constitución estableció lo que habría de ser la regulación de los actos de control de la institución representativa.<sup>114</sup>

En 1816 fue capturado Morelos por Mier y Terán, quien disolvió a los tres poderes.

En la Nueva España, en 1820, se restableció el régimen constitucional de España, pero el Partido Español de la capital (México) excluyó a la Constitución de 1812, repudiándola también el alto clero. Asimismo, el Tribunal de la Inquisición condenó la Constitución de Apatzingán de 1814 por considerarla atea e irreligiosa. Más adelante, el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide elaboró un plan de independencia denominado "Plan de Iguala", tratando de establecer la monarquía constitucional moderada, representada por Fernando VII y su dinastía, pero el último no aceptó.

El 24 de agosto de 1821 se dieron los "Tratados de Córdoba", que establecieron un gobierno monárquico y la residencia del Poder Legislativo en las Cortes. En este año, el 27 de septiembre, se

---

112 Cfr. Faya Viesca, Jacinto. "Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México", *Revista de Administración Pública*, México, No. 44, INAP, octubre-diciembre de 1980, p. 62.

113 Cfr. Tierno Galván, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 38, 39 y 47 y Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 21 a 25.

114 Cfr. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 204.



consumó la independencia y al día siguiente, se expidió el "Acta de Independencia", sin embargo la Constitución de Cádiz de 1812 se siguió aplicando, así como las leyes vigentes,<sup>115</sup> mientras se expedían leyes propias.

Con las "Bases Constitucionales" del 24 de febrero de 1822, el Congreso (bicameral, pero de hecho unicameral) se declaró soberano, ejercitando el Poder Legislativo en toda su extensión. Por esta razón surgieron desavenencias entre el Congreso e Iturbide, quien tuvo apoyo para autoproclamarse emperador con el título de Agustín I, el 19 de mayo, y fue coronado el 29 de julio. El mismo disolvió al Congreso el 31 de octubre de 1822, y en su lugar se estableció una Junta Nacional Instituyente, integrada por algunos de los diputados del antiguo Congreso, que aprobó el "Reglamento Político Provisional del Imperio" el 18 de diciembre de 1822, Reglamento que reguló la facultad del Emperador para nombrar y separar libremente a los ministros, pero el Congreso tenía la facultad de establecer el número de miembros que debían integrar al Consejo de Estado. Posteriormente, el 6 de diciembre de 1823, Antonio López de Santa Anna expidió un plan en el que desconoció a Iturbide, proclamando la República y reinstalando el Congreso. Así, con la abdicación de Iturbide se desconoció la forma de gobierno contemplada en el "Plan de Iguala", el "Tratado de Córdoba" y el Decreto del 24 de febrero de 1822, y se depositó el Ejecutivo en una Junta constituida por tres miembros.

Un Congreso constituyente reunido en noviembre de 1823, un año más tarde, el 3 y 4 de octubre de 1824, aprobó y promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 171 artículos, considerada como la primera del México independiente. En

---

115 <sup>1º</sup> Decretos dados por los Congresos Mexicanos. <sup>2º</sup> Decretos dados por las Cortes de España, publicados antes de declararse la Independencia. <sup>3º</sup> Reales disposiciones novísimas aún no inscritas en la Recopilación. <sup>4º</sup> Leyes de la Recopilación. Primero las más modernas. <sup>5º</sup> Leyes de la Nueva Recopilación. <sup>6º</sup> Leyes del Fuero Real y Juzgo. <sup>7º</sup> Estatutos y fueros municipales de cada ciudad, en lo que no se oponían a Dios, a la razón y a las leyes escritas.", Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Ob. cit., p. 95. <sup>8º</sup> Las partidas en lo que no estuvieran derogadas.", cfr. Soberanes Fernández, José Luis. "Historia del sistema jurídico mexicano", Ob. cit., pp. 51 y 52.

ella se instauró la República, el sistema de gobierno presidencial (no por tradición, sino como experimento político) y el Congreso General (bicameral), dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, que sesionaría durante tres meses y medio.

Las fuentes de la Constitución de 1824 fueron, en un principio, la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. Pero Esteban Austin entregó a Ramos Arizpe un proyecto de Constitución basado sólo en la de 1787. Sin embargo, coincidimos con varios autores al afirmar que tiene elementos de ambas constituciones. En cuanto al Poder Legislativo, esta Constitución estableció que sus facultades serían, entre otras, tomar las cuentas anualmente al gobierno (art. 49, fracción VIII), aprobar los tratados que celebre el Presidente (art. 49, fracción XIII), dar su autorización sobre el nombramiento de funcionarios y dar su consentimiento para que el Presidente pudiese mandar las fuerzas de mar y tierra; también establecía el número de secretarios para el despacho de los negocios del gobierno (art. 117), así como que éstos dieran cuenta del estado de su respectivo ramo anualmente (art. 120), y que a la instalación del Congreso asistiría el Presidente de la Federación y "pronunciaría" un discurso, mismo que sería contestado, en términos generales, por quien presidiese el Congreso (art. 68). En relación a lo anterior, las legislaturas de cada Estado elegían, por mayoría absoluta, a dos individuos, uno de los cuales no debía ser vecino del Estado que eligiese. Quien obtuviese la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas sería Presidente,<sup>116</sup> quedando el otro como vicepresidente.

Esta Constitución estableció amplias causales de responsabilidad del Presidente de la República, ya que se incluían como delitos la traición contra la Independencia o la forma de gobierno, el cohecho o

---

116 El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria (1824-1829). Posteriormente, Vicente Guerrero (1829), Anastasio Bustamante (1830), Manuel Gómez Pedroza (1832-1833), Antonio López de Santa Anna ((1833), Valentín Gómez Farías (1833-1834), Antonio López de Santa Anna (1834-1835), Barragán (1835), Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Ob. cit., pp. 126, 127, 129 y "El primer constitucionalismo mexicano", Ob. cit., pp. 40 y 41.

soborno durante su encargo, así como la responsabilidad por actos dirigidos a impedir las elecciones de Presidente, senadores, diputados o impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades (art. 38, fracs. I y II). Asimismo, en 1825 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.<sup>117</sup> Dicha Constitución, de precaria vigencia, influyó sobre otros actos de control de la institución representativa mexicana que se dieron posteriormente.

Antonio López de Santa Anna clausuró el Congreso en 1834, con lo cual a finales de este año se llevaron a cabo elecciones, así en 1835 entró en funciones un nuevo Congreso (bicameral) que el 9 de septiembre acordó reunirse en una sola Cámara.<sup>118</sup> De tal manera, la Constitución de 1824 fue reemplazada por otra en 1836, jurada el primero de enero de 1837, Constitución centralista, que se integró con "Siete Leyes Constitucionales" y que estableció un Supremo

---

117 Respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda y Tribunal de Cuentas, cfr. Pérez Saavedra, Javier. "La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México", *Revista de Administración Pública*, México, No. 57 y 58, enero-junio de 1984, p. 91.

118 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Ob. cit.*, pp. 29 a 48, 88 a 122, 132 a 135 y 174 a 179. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, *Ob. cit.*, pp. 113 a 119, 122, 123, 126, 128 y 129, "El primer constitucionalismo mexicano", *Ob. cit.*, pp. 23, 27, 30 a 38 y 42. Orozco Henríquez, Jesús J. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 22. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, p. 91. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 17 y 18, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 568 y 569. Valadés, Diego. *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 151 y "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 245 y 248. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, pp. 100 y 101. Alcántara Saéz, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, vol. II, Tecnos, 1989, pp. 24 y 25. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 3, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, pp. 19 y 20, *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, 1991, p. 288. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 999. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 955 y Orozco, Henríquez, J. Jesús. "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, No. 1, México, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 96 y 97.

Poder Conservador (5 miembros), estando por arriba del Judicial, del Ejecutivo y del Legislativo, con el argumento de que era imposible establecer un equilibrio entre estos dos últimos órganos.<sup>119</sup> El Poder Conservador sólo era responsable ante Dios y la opinión pública (art. 17 de la Segunda Ley Constitucional).

El Congreso General tenía entre sus facultades el ejercicio de la función legislativa, consagrado en la Tercera Ley Constitucional.

México entró en guerra con Estados Unidos de América en 1836, en la que Antonio López de Santa Anna reconoció la independencia de Texas.

Más adelante, en 1843, se expidieron las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", también centralistas, integradas por 202 artículos, cuya vigencia fue de tan sólo tres años, mediante las cuales se suprimió al Supremo Poder Conservador, se establecieron cuatro ministros para el despacho de los negocios y al Congreso se le dio facultades para que al inicio de su primer periodo distribuyera la renta pública.

En 1847 se expidió el "Acta Constitutiva y de Reformas" que estableció nuevamente, como forma de Estado, el sistema federal, fijó nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, es decir, a la Cámara de Diputados le correspondería acusar y el Senado fungiría como jurado de sentencia. Así, nuevamente entró en vigor la Constitución de 1824, que junto con el "Acta Constitutiva" conformaron la ley fundamental de la Nación. Posteriormente éstas perdieron su vigencia, ya que de 1853 a 1855 existió el gobierno dictatorial de López de Santa Anna, quien expidió una "Ley para el establecimiento del Tribunal de Cuentas" el 26 de noviembre de 1853, de tradición colonial. Más adelante, en 1855 se inició un movimiento reformista, que se identifica como la Revolución de Ayutla, encabezado por Sebastián Lerdo de Tejada y por Benito Juárez, que derriba la dictadura, llegando a la promulgación de la Constitución Política de

---

119 Cfr. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, pp. 108 a 136 y Valadéz, Diego. "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", *Ob. cit.*, p. 245.

5 de febrero de 1857 (federalista),<sup>120</sup> de 128 artículos, que comprendió un sistema que puede calificarse como "parlamentarismo aproximado" o de "presidencialismo con matices parlamentarios". Es decir, contempló un sistema intermedio entre la Constitución norteamericana y el parlamentarismo europeo,<sup>121</sup> ya que el Ejecutivo se depositó en el Presidente de la República, quien debía subordinarse ante el Congreso Federal unicameral (art. 51), en virtud de que al Senado, en teoría, se le consideró como un cuerpo aristocrático. Asimismo, se ampliaron los dos periodos de sesiones, el primero de tres meses y el segundo periodo de dos, haciendo cinco meses en total. Por otro lado, la responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo se amplió y tipificó (traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común), la sentencia se limitaba a absolver o destituir al acusado, pudiendo también inhabilitarlo (art. 103 al 108). Además, los artículos 86 a 89 de esta Constitución regulaban a la interpelación parlamentaria, pero los secretarios de Estado no dependían de la confianza del Congreso, sin embargo, éstos estaban obligados a informar al Congreso.

La Constitución de 1857 no estuvo vigente durante un prolongado periodo debido a la Guerra de Tres Años y al Segundo Imperio en 1865, cuyo Emperador, Maximiliano de Habsburgo, fue fusilado en 1867. Posteriormente Benito Juárez restableció de facto el régimen presidencial. Tras la muerte de Juárez, en 1873, es elegido como presidente Sebastián Lerdo de Tejada estableciéndose un presidencialismo de *iure*, a través de la reforma de 1874. Con ésta se introdujo nuevamente el bicameralismo con el propósito de debilitar al Congreso y contener así sus impulsos regresando, en gran parte, a la Constitución de 1824, otorgándole a la Cámara de Diputados facultades exclusivas de orden económico, así como participación en el

---

120 Cfr. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, pp. 108 a 136 y Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, *Ob. cit.*, pp. 122, 124, 132, 141 y 143, "El primer constitucionalismo mexicano", *Ob. cit.*, pp. 37, 43 y 44 e "Historia del sistema jurídico mexicano", *Ob. cit.*, pp. 67 a 69.

121 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, *Ob. cit.*, p. 151. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", *Ob. cit.*, pp. 627 y 629, Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, p. 1014.

procedimiento de responsabilidad de funcionarios; al Senado le otorgó las facultades de aprobar los tratados internacionales, ratificar nombramientos del Ejecutivo y autorizarlo para ordenar la salida de tropas nacionales.<sup>122</sup>

El General Porfirio Díaz es elegido en 1876, pero su régimen comprendió de 1876 a 1911, es decir, más de 30 años, con un paréntesis de cuatro años.<sup>123</sup> Durante esta época, el Ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso que quedó a su disposición,<sup>124</sup> incluso, él seleccionaba a los parlamentarios y legislaba abusando de las facultades extraordinarias para hacerlo.<sup>125</sup> De tal forma, Díaz tuvo el poder absoluto, situación que condujo a la Revolución Mexicana de 1910 y, más adelante, al surgimiento del Estado social de derecho, así como a una nueva clasificación sistemática del Derecho: Privado, Público y Social. Integrado este último por el Derecho Agrario, del Trabajo, de la Seguridad y Asistencia Social, así como por el Derecho Económico.

Regresando al Porfiriato, el presidente Díaz presentó su renuncia el 25 de mayo de 1911 y abandonó, por voluntad propia, el territorio

---

122 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 151 y 152 y "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", Ob. cit., pp. 245, 246 y 249. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", Ob. cit., pp. 627 a 629. Rabasa, Emilio O. Ob. cit., pp. 142 a 150. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", Ob. cit., pp. 18 y 19, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", Ob. cit., pp. 569 y 570. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", Ob. cit., p. 20. Alcántara Saéz, Manuel. Ob. cit., p. 26. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", Ob. cit., pp. 1002 y 1003. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", Ob. cit., p. 957 y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985, p. 33, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", Ob. cit., p. 1014.

123 Cfr. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", Ob. cit., p. 21 y Rabasa, Emilio O. Ob. cit., p. 156.

124 Cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", Ob. cit., p. 631.

125 Cfr. López Portillo y Rojas, José. "El Congreso en el Porfiriato", *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario*, México, No. 1, Centro de Estudios Parlamentarios, 1992, pp. 153, 154 y 158.

nacional, es decir, que no se le exilió, ya que este caso sólo se permite en relación a los extranjeros cuya permanencia sea considerada por el Ejecutivo como inconveniente. Con ello, Francisco I. Madero se convirtió en el primer presidente después de la Revolución Mexicana, pero fue traicionado por Victoriano Huerta, quien usurpó el poder, situación que condujo a que Venustiano Carranza iniciase la Revolución constitucionalista, a través de la cual se desconoció el gobierno de Huerta.

Carranza, "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista", convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857 que, una vez realizadas las elecciones el 22 de octubre de 1916, se reunió en Querétaro el primero de diciembre del mismo año.<sup>126</sup> Al respecto, el 17 de enero de 1917, 25 diputados de la XXVI Legislatura presentaron un proyecto, cuyo fin era transformar el sistema presidencial en uno parlamentario, buscando principalmente establecer la responsabilidad política de los secretarios de Estado ante el Congreso. Pero el Presidente Venustiano Carranza consideró que no era conveniente señalando, entre otros argumentos, que el sistema de gobierno parlamentario en México no tenía antecedentes, con lo cual sería imprudente lanzarse a la experiencia de un gobierno débil, por lo que sería mejor fortalecer el sistema presidencial que habían dejado los constituyentes de 1857.

Más adelante, el 31 de enero el Congreso Constituyente concluyó sus labores y promulgó el 5 de febrero la Constitución mexicana de 1917. El 30 de diciembre del mismo año, se presentó otro proyecto con la intención de establecer un sistema de gobierno parlamentario, sin embargo, el argumento para desecharlo fue la idea relativa a que el parlamentarismo era incompatible con la forma de Estado federal, ya que las legislaturas de los Estados serían las más afectadas. Nuevamente, el 30 de noviembre de 1921 se formuló otro proyecto para establecer el sistema de gobierno parlamentario, pero Isidro Fabela mencionó que México no estaba preparado, ya que faltaban

---

126 Cfr. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, pp. 155, 157, 159 a 161 y 164.

partidos políticos; sin embargo, admitió que podría aceptarse como ensayo. De haberse aprobado el proyecto, en la historia de México se habrían dado el imperio, la república central, la federal, la dictadura y por último, el parlamentarismo.<sup>127</sup> En los años sucesivos este intento no se volvió a presentar aunque, en la actualidad, diversas personas han manifestado la conveniencia de establecerlo.

Para los doctores Jorge Carpizo<sup>128</sup> y Francisco Berlín Valenzuela, la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917,<sup>129</sup> de 136 artículos y 17 transitorios, vigente desde hace casi 78 años y reformada más de 525 veces contando las fracciones de la misma, contiene un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, Felipe Tena Ramírez y José Francisco Ruiz Massieu,<sup>130</sup> entre otros,<sup>131</sup> basándose en las influencias derivadas del pensamiento europeo y de la propia tradición política de México, coinciden en que tiene elementos del sistema parlamentario, como los artículos 29, 66, 71, 84, 85, pero principalmente, los artículos 92 y 93 constitucionales. Más adelante nos referiremos a este último artículo constitucional con

---

127 Cfr. Alcántara Saéz, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 27 a 29. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, p. 170. Orozco Henríquez, Jesús J. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 21. González Oropeza, Manuel y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo F. "Proyectos de parlamentarismo", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, tomo IV, UNAM, 1988, pp. 411 a 413 y Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 77 y 78.

128 Cfr. Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, *Ob. cit.*, p. 35 y ss.

129 Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994. La Constitución vigente tiene como características ser extensa (136 artículos, con 17 transitorios), detallada, avanzada en el momento de su promulgación, es decir, moderna, criticada por su intento de resolver problemas económicos y sociales, pero utilizada como modelo por otros países, así como de lenguaje exaltado por la proximidad de la revolución, Villabona, María Pilar. "La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 31-32, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 199 y ss.

130 Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, *Ob. cit.*, p. 124.

131 Cfr. Valencia Carmona, Salvador. *Ob. cit.*, p. 157 y Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, pp. 848 y 857, consideran que existen algunos matices parlamentarios.



el propósito de establecer si es o no un matiz parlamentario del sistema de gobierno presidencial mexicano.

La Constitución de 1917 fortaleció aún más la posición del Ejecutivo Federal, es decir, que consolidó al presidencialismo, situación extraña para nosotros, ya que lo que se quería evitar es que una persona llevase a cabo una multitud de funciones con pocas posibilidades para su limitación y control, hecho que ya había sucedido en años anteriores llegando, incluso, a la revolución. Dicha Constitución redujo los dos periodos de sesiones del Congreso, que hacían un total de 6 meses y medio, a un solo periodo de 4 meses (primero de septiembre al 31 de diciembre). Asimismo, redujo las causales de responsabilidad del Presidente a dos: traición a la patria y delitos del orden común, por lo que se derogaron las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. Así, esta Constitución se dirigió a centralizar las facultades del Ejecutivo e implantar un presidencialismo cerrado durante los primeros veinte años de su vigencia encaminándose, a partir de 1935 con el régimen del presidente Lázaro Cárdenas, a un presidencialismo en algunos aspectos dominante.<sup>132</sup> De tal forma, no sólo en esta época, sino en años subsecuentes, se ha considerado que la situación del Congreso General mexicano o Congreso de la Unión es débil frente al Ejecutivo, ya que sus facultades de control —principal actividad parlamentaria de carácter contemporáneo— sobre el mismo están limitadas, incluso se afirma que son meramente teóricas.<sup>133</sup>

Es hasta la década de los setenta cuando se trata de regresar al proyecto de 1917, extendiendo las facultades de la institución parla-

---

132 Cfr. Valadés, Diego. "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 202 y ss. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1015 y 1016, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, pp. 27, 100 y 101. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, pp. 570 y 571. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", *Ob. cit.*, pp. 672 y 706.

133 Cfr. Alcántara Saéz, Manuel. *Ob. cit.*, p. 35.

mentaria mexicana, principalmente las relativas a las discusiones de orden público y al control político. Así lo demuestran las siguientes reformas,<sup>134</sup> principalmente las de 1977, que representaron un cambio en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, así como las realizadas durante el periodo presidencial 1988-1994:

1. La reforma al artículo 93 constitucional del 24 de enero de 1974, que amplió las facultades de supervisión e investigación del Poder Legislativo, permitiendo a sus Cámaras hacer comparecer no sólo a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria,<sup>135</sup> con el propósito de que éstos rindan los informes que se

---

134 A menudo se critica que se lleven a cabo un sinnúmero de reformas en México, pero estas reformas responden a dos hechos: a la transformación de las leyes y a la confianza del pueblo en ellas. Algunos mexicanos creemos en nuestras leyes, porque si un programa, un plan, una medida, etcétera no se consagra en un cuerpo legal, éstos carecerán de fijeza. Por esta razón, para responder a las demandas populares éstas se constitucionalizan. Así, la Constitución es un programa a cumplir, es un instrumento que genera una realidad bajo la guía de las aspiraciones populares, cfr. Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Ob. cit.*, pp. 75 y 76. Coincidimos con González Oropeza, Manuel. "Presidencialismo y federalismo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 66, UNAM, septiembre-diciembre de 1989, pp. 900 y 901, cuando señala que el problema no es la cantidad, sino el fondo y la conveniencia de las reformas. Para Vázquez Cano; Luis. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 27 y 28, un sinónimo de reformar es administrar, lo cual significa "moldear el presente, imprimir a la realidad administrada un rostro humano acorde a las escalas valorativas de aquellos para quienes —y en nombre de los cuales— se reforma... obra perennemente inacabada". Al respecto, en 34 ocasiones se ha reformado el artículo 73, relativo a las facultades del Congreso, en 10 ocasiones el 89, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, y respecto del Poder Judicial las ocasiones en que se han reformado sus facultades, específicamente el artículo 105 y 106, no exceden de seis veces.

135 El Ejecutivo Federal en México se divide en tres sectores y no en dos como lo señala el artículo 90 constitucional, así tenemos a los siguientes: 1. instituciones centralizadas: la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado (17 Secretarías), los Departamentos Administrativos (es uno solo, el del Distrito Federal), las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal. 2. Organismos públicos descentralizados, los cuales prestan numerosos servicios públicos, como son: los institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, Petróleos Mexicanos, entre otros. 3. Empresas de participación estatal mayoritaria y Fideicomisos públicos, cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones...", *Ob. cit.*, pp. 643 a 650, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de diciembre de 1976, con sus reformas de 1978, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1991 y 1992. Recientemente,

les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

2. La reforma política de 1977, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre, que reforzó el pluralismo, incorporó a los partidos políticos en la Constitución y estableció un sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados: votación mayoritaria o mayoría relativa (300 diputados) y representación proporcional (100 diputados). Antes de dicha reforma, los partidos de oposición sólo tenían aproximadamente 25 diputados, con lo cual, se pasó de un sistema de partido predominante o hegemónico a uno pluripartidista o simplemente mayoritario.<sup>136</sup>
3. La reforma de 1977 al artículo 74 constitucional, que incluyó la fracción IV, mediante la cual la Cámara de Diputados tiene como facultad revisar la Cuenta Pública del año anterior.
4. La reforma de 1977 al artículo 76, fracción I, que otorgó a la Cámara de Senadores la facultad para analizar la política desarrollada por el Ejecutivo.
5. La reforma al artículo 93 de la Constitución de diciembre de 1977, adicionando un tercer párrafo, a través del cual las Cámaras están facultadas para integrar Comisiones, cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

---

el 18 de diciembre de 1994, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa presidencial que reforma dicha Ley, a través de ésta, cambian de nombre cuatro Secretarías de Estado, con lo cual, se crean la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y la Secretaría de Energía, cfr. periódico *La Jornada*, de 19 de diciembre de 1994.

136 Cfr. Carpizo, Jorge. "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978 - 1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 70, UNAM, enero - abril 1991, p. 89 y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 31.

6. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979,<sup>137</sup> que garantiza un mínimo de derechos a las minorías y da mayor autonomía funcional al Congreso mexicano.
7. La reforma a la Constitución del 28 de diciembre de 1982, a través de la cual se incluyó la renovación del Título Cuarto denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", ampliando y precisando la responsabilidad de los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal, así como los de las entidades federativas.
8. La reforma constitucional de 1986, que restableció la renovación parcial de la Cámara de Senadores cada tres años, amplió el número de diputados electos por el sistema de representación proporcional (de 100 a 200 diputados), estableció un doble periodo de sesiones en lugar de uno y amplió el tiempo en que puede estar reunido el Congreso (de 4 a 5 meses).
9. La reforma de 1988 al artículo 89, fracción X, estableció que a la Cámara de Senadores le corresponde aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo,<sup>138</sup> la reforma consistió en cambiar el término de Congreso General por el de Senado.

---

137 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990.

138 Cfr. Valadés, Diego. "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Ob. cit.*, pp. 201 y ss. y *La Constitución reformada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 147. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, p. 707. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 953. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 19 a 21, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, pp. 571 y 572. Orozco, Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, p. 1017 y "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Ob. cit.*, p. 35, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 110 y 111, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 100.

10. La reforma constitucional de 1992 al artículo 102, que introduce un apartado B, el cual menciona que el Congreso de la Unión establecerá un organismo de protección de los derechos humanos.<sup>139</sup>
11. La Reforma del 3 de septiembre de 1993 al artículo 56,<sup>140</sup> mediante la cual se aumentó el número de senadores para cada Estado y el Distrito Federal: tres electos por el sistema de mayoría relativa y se asigna un senador a la primera minoría; además, dicha Cámara se renovará en su totalidad, cada seis años. Con esta reforma, se aumentó substancialmente el número de parlamentarios, de 564 se pasó a 628: 500 diputados y 128 senadores.
12. La reforma del 3 de septiembre de 1993 a los artículos 65 y 66 constitucionales, que establece nuevos periodos de sesiones del Congreso General y las fechas en que se celebrarán éstas, ampliando el primer periodo, disminuyendo el segundo y, como excepción, amplió el tiempo que puede estar reunido el Congreso mexicano de 5 a 5 meses y dieciséis días.
13. La reforma del septiembre de 1993 al artículo 54 constitucional, que elimina la llamada "cláusula de gobernabilidad", con el propósito de evitar la sobrerrepresentación de la mayoría, la cual establece que ningún partido político podrá ocupar más de 315 escaños, ni más de 300 si obtiene el 60% o menos de la votación, en otras palabras, ningún partido político podrá tener más del 63% de los escaños, con lo cual no podrá darse la mayoría absoluta de un sólo partido que representa, aproximadamente, 334 diputados. Así, se podrá pasar no sólo a la negociación y debate, sino al ejercicio de atribuciones constitucionales.

---

139 Cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Comentario al artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994 y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, p. 1023.

140 Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993.

14. La reforma del 25 de octubre de 1993 a los artículos 76 y 122 constitucionales, relativos al nombramiento del Jefe del Distrito Federal, por medio de los cuales el Presidente de la República, a partir de 1997, lo designará de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, de los diputados federales o de los senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Esta última ratificará el nombramiento, pero si no es ratificado, el Presidente de la República hará un segundo nombramiento para su ratificación. Si no se ratifica el segundo nombramiento, entonces el Senado hará directamente el nombramiento. Por otro lado, el Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión, de acuerdo al Título Cuarto de la Constitución, por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales. El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado por causas graves.
  
15. La reforma del 25 de octubre de 1993 al artículo 73 constitucional, fracción VIII, a través de la cual el Congreso tiene facultad para aprobar anualmente los montos de endeudamiento. Asimismo, el Ejecutivo informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda.<sup>141</sup>
  
16. El 20 de julio de 1994 fue publicado el Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, considerado como la "Nueva Ley Orgánica" del mismo. Aunque posteriormente nos referiremos a la misma, consideramos que este hecho es simplemente una modificación y adición, que se refiere a la transcripción de las recientes reformas constitucionales, entre las que sobresalen como modificaciones la creación de Comisiones, la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la

---

141 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Ob. cit, pp. 319 a 406.

Cámara de Diputados. Así mismo se establece, a pesar de que ya se daba en la práctica, que en el informe presidencial antes hablará un legislador, con un límite máximo de 15 minutos, por cada uno de los partidos políticos que integran al Congreso, de tal forma la oposición y el partido mayoritario cuentan con una nueva facultad.

17. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, denominadas reforma al Poder Judicial, elaboradas no sólo con la participación del ejecutivo, sino también de los legisladores, permiten a las Cámaras hacer comparecer al Procurador General de la República y asignan a la Cámara de Senadores la facultad de otorgar o negar su ratificación a la designación del mismo que le someta el Ejecutivo Federal. También a esta última, le corresponderá designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la terna que le someta el Presidente de la República.

Después de señalar los antecedentes de la función de control de la institución representativa en diversos países (Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia, España y México), veamos cuáles son los sujetos que intervienen en el control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

#### **IV. LOS SUJETOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO: CONTROLADOR Y CONTROLADO**

El control parlamentario siempre tiene que darse entre la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) y el Ejecutivo, considerados como los sujetos del mismo, es decir, el controlador y el controlado. Veamos al primero.

El control puede tener una pluralidad de sujetos controladores o activos, por ejemplo:

Cámara de Diputados. Así mismo se establece, a pesar de que ya se daba en la práctica, que en el informe presidencial antes hablará un legislador, con un límite máximo de 15 minutos, por cada uno de los partidos políticos que integran al Congreso, de tal forma la oposición y el partido mayoritario cuentan con una nueva facultad.

17. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, denominadas reforma al Poder Judicial, elaboradas no sólo con la participación del ejecutivo, sino también de los legisladores, permiten a las Cámaras hacer comparecer al Procurador General de la República y asignan a la Cámara de Senadores la facultad de otorgar o negar su ratificación a la designación del mismo que le someta el Ejecutivo Federal. También a esta última, le corresponderá designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la terna que le someta el Presidente de la República.

Después de señalar los antecedentes de la función de control de la institución representativa en diversos países (Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia, España y México), veamos cuáles son los sujetos que intervienen en el control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

#### **IV. LOS SUJETOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO: CONTROLADOR Y CONTROLADO**

El control parlamentario siempre tiene que darse entre la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) y el Ejecutivo, considerados como los sujetos del mismo, es decir, el controlador y el controlado. Veamos al primero.

El control puede tener una pluralidad de sujetos controladores o activos, por ejemplo:



1. El Parlamento, la Asamblea o el Congreso en su totalidad.
2. Los miembros de una de las Cámaras en forma individual.
3. Un conjunto de los miembros de una de las Cámaras,<sup>142</sup> es decir, un Grupo Parlamentario o fracción parlamentaria.

En la actualidad tanto el Parlamento, la Asamblea como el Congreso han perdido importancia política, ahora el sujeto controlador es la mayoría y la oposición parlamentaria.<sup>143</sup> Al respecto, Rubio Llorente considera que "la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre".<sup>144</sup>

La actividad parlamentaria de la minoría u oposición tiene como uno de sus objetivos fundamentales la modificación de la voluntad del electorado en la próxima consulta electoral, ya que ésta trata de conseguir la mayoría para gobernar, por lo que tenemos un tercer sujeto: el destinatario del control parlamentario, es decir, el electorado.<sup>145</sup>

Rubio Llorente añade que la práctica ha demostrado, que las Comisiones de Investigación resultan inútiles cuando sólo son utilizadas por la mayoría, sin embargo, es generalmente ésta quien las crea.<sup>146</sup>

En este sentido, se habla de la crisis del control parlamentario a consecuencia de la vinculación que existe entre el gobierno y la

---

142 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Ob. cit., p. 32.

143 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", Ob. cit., p. 32.

144 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario como control político", Ob. cit., p. 102.

145 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Ob. cit., p. 52 y Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 10.

146 Cfr. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", Ob. cit., p. 102.

mayoría parlamentaria que lo apoya,<sup>147</sup> evitando no sólo una posible sanción para el gobierno, sino incluso la aplicación de cualquier tipo de control.<sup>148</sup> Asimismo, algunos autores proclaman la pérdida de eficacia<sup>149</sup> o la inexistencia del control parlamentario, debido a la relativa identidad política que se da entre el gobierno y el partido o partidos que ostentan la mayoría parlamentaria.<sup>150</sup> Por lo anterior, Giuseppe de Vergottini afirma que el control parlamentario corresponde a las minorías,<sup>151</sup> pero Andrea Manzella no está de acuerdo con la doctrina italiana del *continuum* gobierno-mayoría parlamentaria, que asigna la tarea del control parlamentario a la oposición, ya que no puede estar limitado exclusivamente a ésta.<sup>152</sup> Nosotros coincidimos con Manzella, considerando que también a la mayoría le corresponde el ejercicio del control parlamentario, en virtud de que el papel que desempeña es de vital importancia, ya que como objetivos tiene: primero, verificar, examinar, analizar, comprobar, informar, inspeccionar y registrar, conforme a lo dispuesto por la Constitución, que las actuaciones del Ejecutivo concuerden con el programa de gobierno; segundo, que el control parlamentario le sirve para que el electorado conozca los errores de la política gubernamental, así como sus aciertos; y tercero, para representar de manera efectiva y honesta los intereses distritales o estatales, es decir, vigilar el mantenimiento de la democracia. Con lo anterior, el control de la mayoría va a tener como finalidad el correcto funcionamiento del sistema. Por tanto, para nosotros también es importante el control realizado por la

---

147 Cfr. Balzamo, Vincenzo. "Il Parlamento italiano nell' attuale assetto costituzionale", *Parlamento istituzioni democrazia*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 78 y Crisafulli, Vezio. *Stato popolo governo*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 159.

148 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, pp. 31 y 32.

149 Cfr. Garrorena Morales, Ángel. *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, *Ob. cit.*, p. 28.

150 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. El control parlamentario, *Ob. cit.*, p. 43.

151 Cfr. Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*, *Ob. cit.*, pp. 257 y 395.

152 Cfr. Manzella, Andrea. *Ob. cit.*, p. 359.

mayoría, sobre todo, porque es precisamente quien representa a la mayoría del cuerpo electoral.

Además del sujeto controlador, existe otro sujeto: el controlado, el cual puede ser el gobierno, ya sea uno de sus miembros o un funcionario que dependa del ministro, secretario o consejero federal, pero que afecte su actividad. En algunos casos, también los funcionarios que integran la administración pública pueden ser sujetos controlados.

Una de las características del sujeto controlado es estar consciente de que su actividad puede ser juzgada y, si es el caso, sancionada por el sujeto controlador pero, sobre todo, su actividad será expuesta ante la opinión pública en confrontación con las opiniones contrarias a ésta. Entonces, el sujeto controlado tiende a realizar su actividad con un grado de eficacia mucho mayor.<sup>153</sup> Sin embargo, en muchas ocasiones la actitud del sujeto controlado ha sido negarse a someterse a algún acto de control que realice el sujeto controlador, es decir, manifiesta su irresponsabilidad, en este caso no sólo se genera inseguridad jurídica, sino además perjudican la eficiencia e imagen de la democracia, el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de una determinada sociedad,<sup>154</sup> así como el desarrollo de las instituciones: Poder Legislativo y administración pública.

Por otro lado, el sujeto controlado, basándonos en la identidad entre gobierno-mayoría, no es exclusivamente el gobierno, también puede ser éste y la mayoría parlamentaria que lo apoya considerados como un todo.<sup>155</sup>

---

153 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, pp. 48, 55 y 363. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XXX. Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 249. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 31, 32, 52 y 57.

154 Cfr. Gentile, Jorge Horacio, *Ob. cit.*, p. 328. Vázquez Cano, Luis. *Ob. cit.*, pp. 22 y 23.

155 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 31, 32, 52 y 57.

## V. POSIBLES CONSECUENCIAS DEL EJERCICIO DEL CONTROL POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE EL GOBIERNO PARLAMENTARIO Y EL PRESIDENCIAL

El ejercicio del control de la institución representativa en un sistema parlamentario puede producir jurídica y políticamente una pluralidad de efectos, entre los que se encuentra precisamente la remoción del gobierno.<sup>156</sup> Sin embargo, tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial, a corto plazo, dicho control puede tener también como consecuencia el debilitamiento de los apoyos a la mayoría, lo cual puede dificultar o impedir la tarea de su gobierno al aumentar las resistencias sociales y políticas. A largo plazo, puede hacer que la mayoría deje de serlo y pierda el ejercicio del cargo, como resultado del control parlamentario ejercido por la oposición a través de la publicidad, una de las características de este control.<sup>157</sup> Por ello, el control parlamentario no siempre tiene como efecto producir "una decisión conminatoria de la Cámara, sino también (y cada vez más) influir en la opinión pública, de tal manera que en tales supuestos, el Parlamento es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al cual se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos".<sup>158</sup>

La eficacia del control de la institución representativa, en un sistema parlamentario, no descansa en un resultado o consecuencia producto de la votación, es decir, en el control por el Parlamento, sino en la discusión en el Parlamento, o sea en el control en el Parlamento. El primero es el control del gobierno por la mayoría parlamentaria;

---

156 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 49.

157 Cfr. *Ibid.*, p. 64 y López Aguilar, Juan Fernando. *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, *Ob. cit.*, p. 274.

158 Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, p. 27.

mientras que el segundo, es la capacidad de crítica, fiscalización y debate sobre el gobierno, que despliegan la oposición y su propia mayoría.<sup>159</sup> En la actualidad, en el régimen parlamentario, el control por el Parlamento muestra debilidad, pero tanto en este sistema como en el presidencial, se compensa con la eficacia del control en el Parlamento, constituido especialmente por el diálogo entre la institución representativa (Parlamento, Asamblea o Congreso) y el gobierno, ya que está orientado a la opinión pública, para ejercitar controles sociales.<sup>160</sup> Así, es muy acertada la afirmación: "el Parlamento no 'mira' ni a la tribuna ni al banco gubernamental: 'mira' a la opinión pública".<sup>161</sup>

## VI. LA RELACIÓN ENTRE LA FUNCIÓN DE CONTROL Y LA DE DIRECCIÓN POLÍTICA DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA

Veamos, en primer lugar, en qué consiste la dirección política. Para el profesor español Pablo Lucas Verdú, ésta "consiste en la determinación ideológica de las finalidades político sociales que atañen al Estado-Comunidad, a cuya realización tiende la acción de los órganos estatales".<sup>162</sup> De tal manera, la función de dirección política tendrá como característica el trabajo conjunto entre el órgano Legislativo y el Ejecutivo,<sup>163</sup> es decir, al igual que el control parlamentario, los sujetos de la dirección política son la institución representativa (Par-

---

159 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "Epílogo", *Ob. cit.*, p. 117.

160 Cfr. *Ibid.*, pp. 117 y 118.

161 López Aguilar, Juan Fernando. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, p. 225.

162 Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, *Ob. cit.*, p. 187.

163 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, pp. 65 a 67.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# **LOS ACTUALES ACTOS DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO**



## I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Para el desarrollo de este capítulo segundo aplicaremos la nueva doctrina del control parlamentario abordada en el capítulo anterior, para proporcionar simplemente una enunciación, más no una clasificación limitativa, de cuáles son los actos actuales de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno en general, así como, particularmente, aquellos que se presentan en los siguientes países: Inglaterra, Francia, Italia, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y, sobre todo, España, partiendo de la idea relativa a que actualmente el órgano Ejecutivo está reforzándose tanto en los países con sistema de gobierno presidencial, como en los que tienen un sistema de gobierno parlamentario, y el "Poder Legislativo" se ha transformado hasta convertirse en un órgano que controla la actividad del Ejecutivo.

Con la nueva doctrina nos proponemos abandonar la clasificación usual de los procedimientos de control parlamentario. Así, la institución representativa en general, a través de la multiplicidad de actos inspecciona, analiza, comprueba, examina, revisa, registra, interviene y verifica el funcionamiento de la administración pública, es decir, la actividad del Ejecutivo, e informa sobre ello al pueblo.<sup>169</sup>

---

169 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 52 y 57. Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*, trad. Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 296.



Con base en las aportaciones de Rubio Llorente respecto a que no hay en rigor procedimientos de control, sino que el control puede darse o presentarse en el ejercicio de toda la actividad parlamentaria, éste se va a realizar no sólo a través de las mociones de censura, las cuestiones de confianza, las preguntas, las interpelaciones, las mociones y las Comisiones de Investigación, sino que también se presenta en la actividad legislativa (defensa de enmiendas, etcétera), en la aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas, en la ratificación de tratados internacionales, en la aprobación de presupuestos generales del Estado, emisión de deuda pública o contratación de créditos, en las decisiones de la Cámara o Cámaras, intervenciones en debates, comparecencias o sesiones informativas, así como en la actividad del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas, entre otros.<sup>170</sup> Incluso Sánchez Agesta menciona que también se puede presentar en actos políticos como el *referéndum*.<sup>171</sup> Al respecto, con el ejercicio de los anteriores, la institución representativa —Parlamento, Congreso o Asamblea— puede inspeccionar, comprobar, analizar, examinar, revisar, registrar, intervenir o verificar la actividad del gobierno, cuyas consecuencias pueden ser provocar el debilitamiento de éste, una incidencia en el control social o en el control político electoral, una abstención electoral o que la oposición deje de serlo y se convierta en mayoría parlamentaria o viceversa, considerándose así, indudablemente, como un modo amplio de control parlamentario, que se acompaña de la publicidad y debate, sin los cuales no existirían, primero, una sociedad democrática, capaz de exigir eficiencia en el manejo de los asuntos públicos y, segundo, la institución representativa.

Nosotros, al igual que otros autores<sup>172</sup> a los que haremos alusión más adelante, sobre todo en el capítulo tercero, incluimos las com-

---

170 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando. *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 266 y ss.

171 Cfr. Sánchez Agesta, Luis, "División de poderes y poder de autoridad del Derecho", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 637 y 638.

172 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando, *Ob. cit.*, p. 272.

parencias de los miembros del gobierno, ya que tanto los mencionados anteriormente como éstas, son instrumentos a través de los cuales opera o se presenta el control parlamentario. Además, tomaremos en cuenta que éste no sólo puede ser un control por el Parlamento, sino también un control en el Parlamento.<sup>173</sup>

Ahora señalaremos de forma breve, general y en orden alfabético, una enunciación de los actos en los que aparece el control parlamentario, la cual no pretende ser una clasificación limitativa. Éstos pueden aparecer en los sistemas de gobierno presidencial o en los parlamentarios, incluso, algunos actos de control se dan en ambos sistemas, pero excluirémos el sistema directorial, ya que son pocos los países que lo tienen o lo tuvieron establecido.

## II. ENUNCIACIÓN DE LOS ACTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

### A. Aprobación de Presupuestos Generales del Estado

El Presupuesto General del Estado —en México denominado Presupuesto de Egresos de la Federación— incluye la totalidad de los gastos de los ingresos del sector público estatal, por esta razón es un instrumento indispensable para llevar a cabo cualquier gasto público para el funcionamiento del Estado.<sup>174</sup>

El control de la institución representativa se manifiesta, por un lado, en el examen del presupuesto. Al respecto, de no autorizarse el mismo, se tendrá como consecuencia la afectación del funciona-

---

173 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, pp. 27 a 29 y 33.

174 Cfr. Molas, Isidre y Pitarch Ismael E. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 169.

parencias de los miembros del gobierno, ya que tanto los mencionados anteriormente como éstas, son instrumentos a través de los cuales opera o se presenta el control parlamentario. Además, tomaremos en cuenta que éste no sólo puede ser un control por el Parlamento, sino también un control en el Parlamento.<sup>173</sup>

Ahora señalaremos de forma breve, general y en orden alfabético, una enunciación de los actos en los que aparece el control parlamentario, la cual no pretende ser una clasificación limitativa. Éstos pueden aparecer en los sistemas de gobierno presidencial o en los parlamentarios, incluso, algunos actos de control se dan en ambos sistemas, pero excluirémos el sistema directorial, ya que son pocos los países que lo tienen o lo tuvieron establecido.

## II. ENUNCIACIÓN DE LOS ACTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

### A. Aprobación de Presupuestos Generales del Estado

El Presupuesto General del Estado —en México denominado Presupuesto de Egresos de la Federación— incluye la totalidad de los gastos de los ingresos del sector público estatal, por esta razón es un instrumento indispensable para llevar a cabo cualquier gasto público para el funcionamiento del Estado.<sup>174</sup>

El control de la institución representativa se manifiesta, por un lado, en el examen del presupuesto. Al respecto, de no autorizarse el mismo, se tendrá como consecuencia la afectación del funciona-

---

173 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, pp. 27 a 29 y 33.

174 Cfr. Molas, Isidre y Pitarch Ismael E. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 169.

miento del gobierno y de la administración pública. Por otro lado, también existe la posibilidad de establecer un control *a posteriori*; por ejemplo, la revisión de la Cuenta Pública. A lo anterior, el maestro Héctor Fix-Zamudio le ha denominado "poder de bolsa" del órgano legislativo.<sup>175</sup>

El examen del Presupuesto General del Estado aparece en los países con un sistema de gobierno presidencial y en aquellos con sistema de gobierno parlamentario. Asimismo, es generalmente la Cámara baja quien tiene facultades en esta materia. Al respecto, en varios países existe el problema relativo a que no se ha podido establecer un buen sistema de control de las llamadas "partidas secretas" o "fondos reservados".

## **B. Autorización para emitir deuda pública o contratar créditos**

Este acto se refiere a que la institución representativa tiene como facultad autorizar al Ejecutivo para emitir deuda pública o contratar créditos, siendo la autorización un control parlamentario que afecta, de modo inmediato, el funcionamiento del gobierno y de la administración pública, ya que estos últimos quedarían casi totalmente paralizados en virtud de no haberse autorizado la emisión de deuda pública o la contratación de créditos.<sup>176</sup>

Este acto de control se da en los sistemas de gobierno presidencial y en el parlamentario.

---

175 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 22.

176 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 242 y 243.

## C. Comisiones de Investigación

Las Comisiones de Investigación son de tradición británica,<sup>177</sup> consideradas como "instituciones a través de las que una voluntad imparcial va a pronunciar un veredicto sobre los hechos de los que conoce. No son instituciones judiciales, sino escenarios para la acusación y la defensa en juicio que sólo el pueblo puede emitir".<sup>178</sup> Este instrumento consiste, a grandes rasgos, en la indagación de un determinado asunto o de éste en relación con el examen de la gestión administrativa, financiera y técnica de los servicios públicos.<sup>179</sup> Por lo general, las Comisiones de Investigación son temporales, pero puede darse la existencia de Comisiones permanentes de investigación, como sucedió en la III y IV República francesa. Asimismo, las Comisiones ordinarias pueden tener facultades en esta materia.

La designación de los integrantes de las Comisiones de Investigación se efectúa de acuerdo a las características personales o especialización de los parlamentarios.<sup>180</sup> Éstas son conocidas como un nuevo instrumento de inspección política, mediante el que se obtienen datos e información<sup>181</sup> y se controla la actividad del gobierno.<sup>182</sup> Cabe señalar que, en varios países, el término que se utiliza para referirse a estas Comisiones es distinto; así, son también denominadas como Comisiones de Encuesta. Al respecto, jurídicamente "in-

---

177 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 23.

178 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, Cortes Generales, 1985, p. 103.

179 Cfr. Virga, Pietro. *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 186 y Laporte, Jean et Tulard, Marie-José. *Le Droit Parlementaire*, París, Presses Universitaires de Francè, 1986, p. 108.

180 Cfr. Alzaga Villaamil, Oscar. *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, tomo VI, Revista de Derecho Público, 1978, p. 581.

181 Cfr. Balzamo, Vincenzo. "Il Parlamento italiano nell' attuale assetto costituzionale", en *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 77.

182 Cfr. Labriola, Silvano. "Parlamento, Istituzioni, Democrazia", *Parlamento istituzioni democrazia*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 57.

vestigación" y "encuesta" se han considerado como sinónimos, sin embargo creemos que existen diferencias gramaticales entre estos dos términos.

La máxima eficacia de las Comisiones de Investigación, a pesar de tener origen británico, se da en los sistemas de gobierno presidencial y, en menor grado, en los sistemas de gobierno parlamentario; sus mayores resultados se han producido, sobre todo, en Estados Unidos de América.<sup>183</sup>

## D. Comparecencias del gobierno

Los antecedentes de las comparecencias —llamadas también sesiones informativas del gobierno—, independientemente del país que se trate, como ya lo hemos señalado en páginas anteriores, se encuentran en Estados Unidos de América, ya que el Congreso norteamericano en 1792 utilizó por primera vez su facultad para llamar a funcionarios a declarar, cuando la Cámara de Representantes se había propuesto aclarar la derrota de un General contra las tribus indias, dando origen también a la realización de investigaciones.<sup>184</sup>

Posteriormente los antecedentes de la comparecencia del gobierno se encuentran en el Estatuto de Bayona de 1808 (a pesar de ser una Constitución que no se aplicó en España),<sup>185</sup> ya que reguló a las

---

183 Cfr. Laporte, Jean et Tulard, Marie-José. *Ob. cit.*, pp. 107 y 108. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, p. 45. Alzaga Villaamil, Oscar. *Ob. cit.*, p. 583 y Cruz Ferrer, Juan de la. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, vol. II, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 984 y 985.

184 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. *Ob. cit.*, p. 984.

185 El Estatuto de Bayona de 1808, es considerado como la "Constitución de Bayona" por Sevilla Andrés, Diego. *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, tomo I y II, Editora Nacional, 1969, p. 49, cfr. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 49.

Cortes en su Título IX mencionando, entre sus facultades, que el Ministro de Hacienda les tenía que presentar las cuentas cada año (art. 84 del Estatuto de Bayona),<sup>186</sup> para lo cual dicho funcionario tenía que asistir ante las Cortes. Asimismo, la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 125, señaló que "en los casos en que los Secretarios del Despacho hiciesen alguna propuesta en nombre del Rey asistirían a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinasen y hablarían en ellas sin que pudieran estar presentes en las votaciones".<sup>187</sup>

Más adelante en Francia, de 1860 a 1867, la Asamblea tenía la facultad de contestar el discurso del Trono y examinar así la política. Frente a ésta, los ministros estaban obligados a comparecer, a pesar de que la responsabilidad ministerial se daba frente al Emperador.<sup>188</sup>

El concepto de comparecencias o sesiones informativas no es muy claro, ya que éste depende de la regulación concreta que se haga en cada país. Así, algunos la regulan o la regularon como "interpelación", otros como "declaración", como es el caso de Francia donde se considera que la declaración es una especie de comparecencia. Sin embargo, sí podemos afirmar, a grandes rasgos, que las comparecencias o sesiones informativas consisten, sobre todo, en el requerimiento que hace la institución representativa —Parlamento, Asamblea o Congreso—, para que se presenten los miembros del gobierno ante ella, con el objeto de facilitar información, a través de una exposición, así como el control (revisión, verificación, análisis, etcé-

---

186 Cfr. Sevilla Andrés, Diego. *Ob. cit.*, pp. 57 y 60 y Tierno Galván, Enrique. *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 21 y 22.

187 Villarroya, Joaquín Tomás. *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 22 y 23.

188 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 458, 470, 473 a 475, 478 a 488 y Sánchez Agesta, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 276 a 278.

tera) de sus actuaciones por parte de los parlamentarios (diputados y senadores).<sup>189</sup>

Si se realiza una comparecencia pública, la misma obliga a los parlamentarios, autores de preguntas o interpelaciones, a tener una profunda preparación de la materia, y lo mismo sucede con los miembros del gobierno que comparecen. Este acto de control parlamentario ha incrementado el interés de los medios de comunicación: las intervenciones son transmitidas por televisión<sup>190</sup> y radio, y se publica su desarrollo en la prensa.

La justificación para considerar a la comparecencia como acto de control parlamentario, la encontramos en que la institución representativa sirve de "foro de publicidad a la actuación de los poderes públicos, de forma que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer, a través de ellas precisamente, las actividades del ejecutivo y las opiniones que le merecen a los representantes populares".<sup>191</sup> Asimismo, con su utilización se inspecciona, comprueba, analiza, examina, revisa y verifica la actuación o actuaciones del gobierno, cuyas consecuencias pueden provocar el debilitamiento de éste o de la mayoría parlamentaria, una incidencia en el control social o en el cuerpo electoral, así como el fortalecimiento de la oposición, de la mayoría o del gobierno.

Isidre Molas e Ismael Pitarch mencionan que la comparecencia es característica del sistema de gobierno parlamentario,<sup>192</sup> afirmación con la que no estamos de acuerdo, ya que también se da en los sistemas de gobierno presidencial, como veremos más adelante en

---

189 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 572 y 573. Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. *Ob. cit.*, pp. 209 y 210.

190 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 252.

191 Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, p. 34.

192 Cfr. Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. *Ob. cit.*, p. 209.



el Capítulo tercero al referirnos a México; además el antecedente de la misma se encuentra en Estados Unidos de América, en 1792, país con sistema presidencial.

## E. Cuestiones de confianza

La cuestión de confianza consiste en que el Ejecutivo, voluntariamente, somete a la consideración del Parlamento cierta actividad del mismo; posteriormente, si no se aprueba dicha actividad, puede dar origen a la dimisión del gobierno.

Las cuestiones de confianza resultan ser más eficaces que las mociones, a las que nos referiremos más adelante, debido a que la discusión o debate ejerce una presión indirecta sobre el gobierno a través de la opinión pública.<sup>193</sup>

Este acto de control sólo se da en los sistemas de gobierno parlamentario.

## F. Decreto-Ley

En el procedimiento para la elaboración del Decreto-Ley aparece el control parlamentario, ya que se da una valoración de la actuación del gobierno y, posteriormente, se convalida o se deroga esa disposición, para objetivos determinados y por tiempo limitado.<sup>194</sup> El establecimiento del Decreto-Ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, cuando se hizo necesario traspasar atribuciones

---

193 Cfr. Virga, Pietro. *Ob. cit.*, pp. 185 y 186. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, pp. 31 y 32.

194 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, No. 12, Congreso de los Diputados, 1987, p. 222. Y *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 243 y Mirkine-Guetzevitch, B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, trad. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Edit. Reus, 1934, p. 30.

normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico.<sup>195</sup>

Este acto de control aparece tanto en los sistemas de gobierno presidencial, con excepción de Estados Unidos de América, como en los sistemas de gobierno parlamentario en donde ha aumentado considerablemente su importancia.<sup>196</sup>

## G. Defensor del Pueblo o Comisario Parlamentario

La institución del *Ombudsman* es de origen escandinavo, en Suecia se estableció durante el siglo XIX. En Inglaterra surgió, porque el gobierno se encontraba incapacitado para controlar a la burocracia, es decir, que no podía autocontrolarse. En varios países, esta institución se encuentra consagrada a nivel constitucional como un sistema de control, cuyo propósito es colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia.<sup>197</sup>

La elección del Defensor del Pueblo, Comisario Parlamentario, Comisionado Parlamentario u *Ombudsman*, la realiza el Parlamento. Dicha figura goza de inmunidad, pero no es una instancia independiente aunque tiene autonomía funcional y orgánica, ya que su cese depende del Parlamento;<sup>198</sup> además supervisa la actividad de la

---

195 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 74.

196 Cfr. Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 476. Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 297. Y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 20.

197 Cfr. Gil Robles Y Gil Delgado, Alvaro. *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1981, pp. 223 a 227. Quiroga Lamié, Héctor. "La modernización del Estado presidencialista: el tránsito a un parlamentarismo posible", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, n. 5, Publicaciones de las Cortes Generales, 1989, p. 158.

198 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, p. 120. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del...", *Ob. cit.*, p. 22.

administración pública en su nombre y le da cuenta de ello. Los informes de este órgano constituyen un medio indirecto de control parlamentario sobre las acciones del gobierno en la medida en que los parlamentarios, a través de la publicidad, conocen cómo el Ejecutivo acata o no las quejas y reclamaciones del Defensor del Pueblo, Comisario Parlamentario, Comisionado Parlamentario u *Ombudsman*, ejercitando así acciones políticas e, incluso, reformas constitucionales o legislativas.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo, o sus otras denominaciones, es considerado como un poderoso instrumento de control parlamentario frente al abuso de poder de la administración pública.<sup>199</sup> Esta figura actualmente puede aparecer en un sistema parlamentario o en uno presidencial.

## H. Interpelaciones

Las interpelaciones son de origen francés,<sup>200</sup> ya que la Constitución francesa de 1830 las reguló por primera vez. Se refieren a cuestiones generales y políticas relativas a los motivos o propósitos de la conducta del gobierno o de un determinado ministro. Son planteadas por escrito y realizadas a través de un procedimiento de debate, pudiendo dar origen a la presentación de una moción, a la que nos referiremos en el punto *J* de este apartado II.<sup>201</sup> Este acto de control, en Derecho Constitucional Comparado, es considerado como un instrumento muy poderoso y eficaz y, sobre todo, cuando va seguido

---

199 Cfr. Gil Robles Y Gil Delgado, Alvaro. *Ob. cit.*, pp. 232 a 315. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 60 y 61, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 370 y Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 657 y 658.

200 Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, p. 405.

201 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, pp. 30 y 31. Pizzorusso, Alessandro. *Ob. cit.*, p. 298 y Virga, Pietro. *Ob. cit.*, p. 185.

de una moción, es considerado como un acto de control parlamentario de mayor relieve.<sup>202</sup>

## I. Moción de censura

En un régimen parlamentario el Parlamento, a través de la votación de una moción de censura, puede exigir la responsabilidad política del gobierno, obligándolo a dimitir, de esta forma se expresa la ruptura de la relación de confianza que los vinculaba.

Este acto de control tuvo particular importancia durante el siglo XIX, pero durante el XX la ha perdido debido a que se han presentado escasas mociones de censura tanto en Inglaterra, Francia, Alemania, Portugal y España, por lo que, de acuerdo con el maestro Fix-Zamudio,<sup>203</sup> hasta el siglo XIX predominó el órgano legislativo en los sistemas parlamentarios.

En el ámbito no sólo nacional, sino también en el contexto internacional, particularmente en la Unión Europea, la moción de censura es uno de los actos de control parlamentario y es, al mismo tiempo, la característica más importante del sistema de gobierno parlamentario, pero en la actualidad no opera, entre otras razones, principalmente por la exigencia de un determinado número de votos para su aprobación.<sup>204</sup> Al respecto, Mirkine-Guetzevitch denomina a lo anterior "sistema de protección del Poder ejecutivo con relación a la Cámara".<sup>205</sup> Sin embargo, creemos que la eficacia de la moción de

---

202 Cfr. Spagna Musso, Enrico. *Diritto Costituzionale*, Italia, Padova, 1981, pp. 300 y 301 y Vitorino, Antonio. *Ob. cit.*, pp. 365 y 366.

203 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 16 y 17.

204 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 1027. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 135 y 136 y 140. Fraile Clivillés, Manuel. *Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid, Rivadeneyra, 1975, p. 534. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 350. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, p. 362 y López Guerra, Luis. "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *Ob. cit.*, p. 244.

205 Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, p. 19.

censura, coincidiendo con López Guerra, no se mide por la obtención de la caída del gobierno, es decir, en su dimisión o exigencia de responsabilidad política, "sino por el desgaste que la discusión le pueda producir",<sup>206</sup> el impacto que tiene en los ciudadanos y en la opinión pública, así como las consecuencias mediatas (abstención electoral, debilitamiento de la mayoría, fortalecimiento de la oposición, etcétera) que se puedan presentar.

## J. Mociones

Las mociones son resoluciones o acuerdos de la Cámara o las Cámaras mediante los que se expresa, a través de la discusión y votación, una postura sobre un determinado asunto.

La aprobación de una moción puede darse con la presentación y discusión con motivo de una introducción de enmiendas, así como a consecuencia de la realización de una interpelación.

Este acto de control se da en los sistemas de gobierno parlamentario, pero también puede darse en los presidenciales.

## K. Nombramiento de cargos

Con el nombramiento, ratificación, aprobación o elección parlamentaria de cargos públicos se asegura que una mejor composición de los órganos estatales es la mejor para el cumplimiento de los objetivos políticos. Este tipo de acto tuvo su origen en Inglaterra, posteriormente pasó al sistema presidencial norteamericano. Generalmente, quienes intervienen en la designación de cargos públicos son el Ejecutivo y la Cámara alta, es decir, el primero propone y el Senado aprueba o no, pero también puede intervenir la institución representativa en su conjunto. Al respecto, los cargos que se designan son los relativos

---

206 López Guerra, Luis. "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *Ob. cit.*, p. 32.

al Poder Judicial, a los miembros de los órganos jurisdiccionales, así como los altos cargos de la administración pública.

La práctica de este acto de control parlamentario ha aumentado considerablemente<sup>207</sup> y se presenta en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial.

## L. Las preguntas

La pregunta parlamentaria, en general, es un acto mediante el cual un parlamentario inquiriere algo concreto del gobierno y éste se limita a contestar.<sup>208</sup> Existen dos tipos de preguntas: las orales y las escritas.

### a. Orales

Las preguntas orales tienen sus antecedentes en Inglaterra durante el siglo XVII, y se consolida en el siglo XIX.

Taylor menciona "que las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos del control del ejecutivo jamás inventados",<sup>209</sup> por lo que no pueden simplemente calificarse como un instrumento de información, sino como un acto o instrumento de control parlamentario,<sup>210</sup> sobre todo si atendemos a que su finalidad no es sólo la de fiscalizar, sino que su efectividad descansa también en la trascendencia que ello puede tener para la opinión pública, poniendo en marcha posteriores controles

---

207 Cfr. *Ibid.*, pp. 26 y 27 y Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., p. 247.

208 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Ob. cit.*, p. 235 y "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", *Documentación Administrativa*, Madrid, No. 178, Presidencia de Gobierno, 1978, p. 54. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, p. 573.

209 Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario como control político", *Ob. cit.*, p. 30.

210 Cfr. *Ibid.*, p. 29 y Laporte, Jean et Tulard, Marie-José. *Ob. cit.*, p. 106.

sociales o acentuando el control político electoral, denominado por Aragón Reyes como "esperanza de sanción".<sup>211</sup>

Cuando se formulan preguntas orales, de antemano se conoce la respuesta, pero lo importante es lograr la publicidad para el hecho, con el propósito de que el cuerpo electoral y la opinión pública elaboren sus juicios.<sup>212</sup>

## b. Escritas

Las preguntas escritas surgen, de hecho, a finales del siglo XIX, es decir, después de las preguntas orales. Es Francia el primer país que las introduce formalmente, en 1909, con el propósito de establecer un instrumento menos peligroso que las preguntas orales. Su inconveniente es que éstas no pueden acaparar la atención de los medios de comunicación por lo que, por un lado, es casi imposible que el electorado tenga noticia del ejercicio de dicho acto de control. Por otro lado, el prestigio de la institución representativa no se fortalece cuando estas cuestiones concretas despiertan poco interés para los medios de comunicación. Con lo cual, su eficacia como control parlamentario no dependerá del volumen cuantitativo, sino cualitativo, para que dichos medios intervengan.<sup>213</sup>

Para nosotros las preguntas escritas comúnmente no son actos de control de la institución representativa, sino sólo en casos excepcionales; por ejemplo, cuando la respuesta es oral.<sup>214</sup>

---

211 *Idem.*

212 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Ob. cit., p. 59.

213 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", Ob. cit., 54. Chauchat, Mathias. *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989, p. 34. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", Ob. cit., pp. 249 a 251.

214 Cfr. Virga, Pietro. Ob. cit., p. 185. El autor menciona que las preguntas al gabinete italiano se hacen por escrito y la respuesta puede ser escrita u oral.

Las preguntas, tanto orales como escritas, gozan de mayor popularidad en los sistemas de gobierno parlamentarios que en los presidenciales.<sup>215</sup>

## M. Ratificación de Tratados Internacionales

La institución representativa —Parlamento, Asamblea o Congreso— tiene como facultad<sup>216</sup> ratificar o no un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo, llegando así a la conclusión del mismo.<sup>217</sup> Es una facultad que también ha ido en aumento, debido a la importancia que está cobrando el Derecho Internacional en la actualidad.<sup>218</sup>

El control parlamentario aparece en el procedimiento para la ratificación de tratados internacionales: algunas Constituciones señalan que todos los tratados internacionales deberán ser ratificados por el Parlamento, Asamblea o Congreso; otras dicen que la mayor parte de éstos; otras, que ciertos tratados; y algunas que sólo cuando correspondan a la competencia de la institución representativa determinada por la Constitución política. Asimismo, algunas disposiciones señalan que intervendrán las dos Cámaras o sólo una de ellas, es decir, sólo el Senado.<sup>219</sup>

Este acto de control parlamentario existe tanto en los sistemas de gobierno parlamentario como en el presidencial, con excepción de los

---

215 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, p. 574.

216 La facultad parlamentaria para la ratificación de los tratados internacionales fue establecida en las Constituciones europeas a partir de la Revolución Francesa, cfr. *Ibid.*, p. 68.

217 Cfr. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 93. A este respecto, Virga, Pietro. *Ob. cit.*, pp. 178 y 179 señala que en Italia el Parlamento tiene que autorizar al Presidente de la República para que celebre tratados internacionales.

218 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 29.

219 Cfr. Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, p. 69.



siguientes: Bangladesh, Fidji, Israel, Malawi, Malta, Nueva Zelandia, Pakistán, Tailandia, Zambia y Australia. Asimismo, particularmente en Estados Unidos de Norteamérica, el Presidente puede evadir este acto de control a través de la firma de "Acuerdos del Ejecutivo", los cuales no necesitan de la intervención del Senado.<sup>220</sup>

## N. Tribunal de Cuentas

La institución representativa, a través del Tribunal de Cuentas, fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado. Éste, a pesar de ser un órgano autónomo, depende directamente del Parlamento o está vinculado a él, y tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que se hubiese incurrido;<sup>221</sup> asimismo, puede determinar responsabilidades. Este órgano existe en varios países, incluso en el contexto de la Unión Europea es considerado como su quinta institución, a partir de 1992, en el Tratado de Maastricht.

El Tribunal de Cuentas predomina en Europa, es decir, en países europeos con sistemas de gobierno parlamentario, mientras que en América, países con sistema presidencial, existen otros órganos que dependen del Ejecutivo.<sup>222</sup> Los puntos A hasta el N, de este apartado II, son simplemente una enunciación, más no una clasificación limitativa, ya que, como veremos más adelante en el caso particular español y en el Capítulo tercero respecto a México, pueden existir un sin fin de actos en los que se manifiesta el control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno. Veamos ahora, cuál es la integración actual de algunas de las instituciones repre-

---

220 Cfr. Mendoza Berrueto, Eliseo. "Política exterior y la acción de los parlamentos: el caso de México", México, *Revista de Administración Pública*, No. 33, INAP, enero-marzo de 1978, pp. 125 y 126.

221 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., p. 433 y Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes...", *Ob. cit.*, p. 654.

222 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 23.

sentativas de Europa, América del Norte y Latinoamérica, y cuáles son sus respectivos actos de control parlamentario.

### III. EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

#### A. Inglaterra

El Parlamento inglés (integrado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes, pero también por tradición constitucional, está compuesto por la Corona) tiene, en la actualidad, como actividad esencial el ejercicio de diversos actos de control sobre los miembros del gobierno, como son: las Comisiones de encuesta, el Comisionado Parlamentario, el control de la legislación delegada, la *question time*, las preguntas orales y las escritas, entre otros. Pero de forma específica, la Cámara de los Comunes o Cámara baja, integrada por alrededor de 651 miembros elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, a través del sistema de mayoría relativa a una vuelta, y para un tiempo de 5 años salvo disolución anticipada, desempeña la mayor parte de los actos de control, como son la moción de censura —cuyo último caso se dio en 1979—; la cuestión de confianza; los debates, discusiones y examen del presupuesto y de los gastos; los debates sobre el contenido del discurso al Trono con el que se inaugura cada Parlamento; las Comisiones de Investigación, una Comisión especial que examina las cuentas de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos, una Comisión especial del Comisionado Parlamentario donde se cumplen las recomendaciones del mismo, así como la hora de ruegos y preguntas a los ministros durante cuatro días por semana. Por otra parte, la Cámara de los Lores —integrada por alrededor de 1000 a 1200 miembros, número que puede variar debido a su naturaleza no electiva, sino que sus miembros acceden a ella mediante distintos sistemas de designación— con el paso del tiempo ha perdido importancia. Ésta, a través de escasos actos de control, discute y supervisa la política del Gabinete, pero en menor medida que la Cámara baja, puesto que en Inglaterra exis-

sentativas de Europa, América del Norte y Latinoamérica, y cuáles son sus respectivos actos de control parlamentario.

### III. EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

#### A. Inglaterra

El Parlamento inglés (integrado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes, pero también por tradición constitucional, está compuesto por la Corona) tiene, en la actualidad, como actividad esencial el ejercicio de diversos actos de control sobre los miembros del gobierno, como son: las Comisiones de encuesta, el Comisionado Parlamentario, el control de la legislación delegada, la *question time*, las preguntas orales y las escritas, entre otros. Pero de forma específica, la Cámara de los Comunes o Cámara baja, integrada por alrededor de 651 miembros elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, a través del sistema de mayoría relativa a una vuelta, y para un tiempo de 5 años salvo disolución anticipada, desempeña la mayor parte de los actos de control, como son la moción de censura —cuyo último caso se dio en 1979—; la cuestión de confianza; los debates, discusiones y examen del presupuesto y de los gastos; los debates sobre el contenido del discurso al Trono con el que se inaugura cada Parlamento; las Comisiones de Investigación, una Comisión especial que examina las cuentas de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos, una Comisión especial del Comisionado Parlamentario donde se cumplen las recomendaciones del mismo, así como la hora de ruegos y preguntas a los ministros durante cuatro días por semana. Por otra parte, la Cámara de los Lores —integrada por alrededor de 1000 a 1200 miembros, número que puede variar debido a su naturaleza no electiva, sino que sus miembros acceden a ella mediante distintos sistemas de designación— con el paso del tiempo ha perdido importancia. Ésta, a través de escasos actos de control, discute y supervisa la política del Gabinete, pero en menor medida que la Cámara baja, puesto que en Inglaterra exis-

te régimen parlamentario, cuya característica es la preeminencia de la Cámara baja sobre la alta.<sup>223</sup>

## B. Francia

El texto original de la Constitución francesa de 1958 vigente, adoptada mediante *referéndum* el 28 de septiembre y promulgada el 4 de octubre, regula actualmente a la moción de censura y la moción (cuestión) de desconfianza; de aprobarse éstas, el Primer Ministro debe presentar su dimisión al Presidente de la República. Sin embargo, con las reformas del 28 de octubre de 1962 se modificó el régimen establecido, aprobadas también mediante *referéndum*, por medio de las cuales se le otorgaron más poderes al Presidente de la República, sin caer totalmente en un régimen presidencial, por lo que se considera como un sistema de gobierno con tendencia presidencialista. Estos poderes son, por ejemplo, en materia de nombramientos no sólo de altos funcionarios administrativos, sino de otros cargos como rectores de Universidades (art. 8 y 13 de la Constitución francesa), en materia de política exterior, de tratados (art. 52), de *referéndum* (art. 11), así como en materia de disolución de la Asamblea Nacional y para convocar a elecciones anticipadas (art. 12 y 16). Al respecto, el Presidente de la República se comunica con el Parlamento sólo a través de mensajes que manda a leer sin dar origen a un debate (art. 18). Sólo es responsable en el caso de alta traición. Asimismo, los miembros del gobierno no pueden ser, al mismo tiempo, parlamen-

---

223 Cfr. Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa Calpe, 1983, p. 434. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 203 a 208. Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ob. cit., pp. 257 y 258. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 42 a 46. HMSO, *Parliament*, London, second edition, 1994, pp. 87 y ss. Roberts, Geoffrey K. "Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, octubre-diciembre 1993, p. 271. Ruiz Mssieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, México, UNAM, 1993, pp. 125 a 131. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1960, pp. 301 y ss, 347 y ss. Valencia Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991, pp. 135 y 136.

tarios (art. 23 en relación con el 25). De tal forma, se pasó de un sistema de gobierno parlamentario a uno semiparlamentario, neopresidencialista o semipresidencial (denominado así desde 1970 por la doctrina), pero sin desaparecer la figura del Primer Ministro y su gabinete, quienes sí tienen responsabilidad frente al Parlamento (art. 20, párrafo tercero, 49 y 50) tal y como sucede en los regímenes parlamentarios europeos. Sin embargo, el papel de esta institución representativa es muy reducido, por lo que cae en una extrema racionalización de sus elementos parlamentarios.<sup>224</sup>

El Parlamento francés en la actualidad se divide en dos Cámaras (art. 24): la Asamblea Nacional, integrada por 491 diputados elegidos mediante el sistema de mayoría, 17 a una sola vuelta y 474 a dos vueltas (primero mayoría absoluta y después relativa), que durarán en su encargo 5 años salvo disolución anticipada, y el Senado, cuya integración varía dependiendo del número de entidades (Departamentos o Territorios de Ultramar), pero también del aumento de la población francesa, ya que esta última determina la cantidad de representantes que le corresponden a cada entidad, con lo cual el número de senadores oscila entre 315 o más. Su mandato es de 9 años, renovándose por tercios cada 3 años.

A pesar de que la función principal y más tradicional del Parlamento francés es la legislativa, sus Cámaras realizan la función de control sobre el gobierno, aunque en menor grado el Senado, debido a que este país tiene como forma de Estado la unitaria. Sin embargo éste puede pronunciarse sobre una declaración política (art. 49), así como conocer, en segundo término después de la Asamblea Nacional, de

---

224 Cfr. Embajada de Francia en México, *La Constitución de Francia*, México, 1992, pp. 1, 6 y ss. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 257, 261 y 275 a 284. Hauriou, André. *Ob. cit.*, pp. 578 a 580, 590 y 599. Vergottini, Giuseppe de. *Ob. cit.*, pp. 476 y ss. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 458, 470, 473 a 488. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, pp. 273, 274 y 276. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 18 y 19. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Ob. cit.*, pp. 104 y 110. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, *Ob. cit.*, 1993, p. 211. Lions, Monique, "La V República Francesa y el fenómeno de la cohabitación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, No. 62, mayo-agosto, 1988, pp. 657 a 659 y 663.

la Ley de Finanzas. Al respecto, existe la tendencia de elaborar reformas que le permitan a esta Cámara ejercer más facultades.

Será la Asamblea Nacional a la única que le corresponda exigir la responsabilidad política a través de la utilización de la moción de censura (art. 49) o de la cuestión de confianza; si éstas se aprueban el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del gobierno al Presidente de la República (art. 50). También esta Cámara baja conocerá primero el proyecto de Ley de Finanzas que le someta el Consejo de Ministros (art. 39 y 47). Al Parlamento, en su conjunto, le corresponde autorizar la prórroga del estado de sitio que hubiese decretado el Consejo de Ministros (art. 36). En cuanto a la ejecución de la Ley de Finanzas, el Parlamento será asistido por el Tribunal de Cuentas (art. 47), correspondiéndole también destinar una sesión por semana para la formulación de preguntas a los miembros del gobierno, quienes estarán obligados a responderlas (art. 48, párrafo segundo). Así mismo le corresponde dar su autorización para que el gobierno pueda, en relación a la ejecución de su programa político, adoptar medidas pertenecientes al dominio de la ley (art. 38) y autorizarlo para que legisle, es decir, en materia de legislación delegada. A partir del 25 de junio de 1992, de acuerdo con el artículo 88-4 de la Constitución francesa vigente, el Gobierno someterá a la Asamblea Nacional y al Senado las proposiciones comunitarias, que se traduzcan en disposiciones de naturaleza legislativa.<sup>225</sup>

---

225 Cfr. Embajada de Francia en México, "Las instituciones políticas de Francia (El Presidente de la República-El Primer Ministro y el Gobierno-El Parlamento)", *Francia. Hechos y cifras*, México, No. 7, mayo de 1991, pp. 9 y 11. Así como, *La Constitución de Francia*, Ob. cit., pp. 13 a 23. Lauvaux, Philippe. *Le parlementarisme*, París, Presse Universitaires de France, 1986, pp. 92 y 93. Lucas Verdú, Pablo. "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)", en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Madrid, Labor, 1978, p. 365. Sagüés, Néstor Pedro, "El Senado: su fisonomía en el Estado federal y en el Estado regional", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp 624 y 625. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Ob. cit.*, pp. 111 a 113, 116 y 117. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, Ob. cit., pp. 213 y 214.

## C. Italia

La Constitución italiana de diciembre de 1947, en vigor desde el 1 de enero de 1948, regula al Parlamento italiano (del art. 55 al 82),<sup>226</sup> integrado por la Cámara de Diputados (630 miembros, 475 elegidos mediante el sistema de mayoría simple y 155 por el proporcional, a partir de 1993) y por el Senado de la República (315 miembros elegidos mediante el sistema de mayoría —232— y el proporcional —83—, más 5 vitalicios que puede designar el Presidente de la República),<sup>227</sup> ambos casi totalmente con las mismas facultades, por ejemplo, en cuanto a la función legislativa (art. 70), en cuanto al control sobre el gobierno (art. 80 al 82), asimismo el Primer Ministro puede provenir de cualquiera de las Cámaras, etcétera, por lo que es considerado como un bicameralismo perfecto o igual.

La Constitución italiana regula la función de control parlamentario, considerándola como aquella comprobación del cumplimiento de normas y principios constitucionales, de irregularidades en el funcionamiento del gobierno y de la administración pública por parte de los sujetos que integran el Poder Ejecutivo.

En el ordenamiento italiano encontramos como actos de control parlamentario a la moción de censura no constructiva,<sup>228</sup> la moción de confianza (cuyo último caso favorable se dio el 23 de enero de 1993),<sup>229</sup> el examen del presupuesto, la conversión de los decretos-leyes (art. 77), las preguntas e interpelaciones, las resoluciones, las Comisiones de Encuesta o de Investigación, las de vigilancia e

---

226 Cfr. Agró, Antonio S. y otros. *La costituzione italiana. Annota con la giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1979.

227 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel. "La Reforma institucional Italiana", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, n. 18, mayo-agosto de 1994, pp. 135 y 147.

228 Aquella en la que no se pueden proponer, durante los dos siguientes días a la presentación de la moción de censura, nuevos candidatos a la Presidencia del Gobierno.

229 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel. *Ob. cit.*, p. 124.

instructorias (art. 82), los informes del Tribunal de Cuentas proporcionados al Parlamento,<sup>230</sup> así como en la legislación delegada (art. 76). A este respecto, Spagna Musso incluye como actos de control a la autorización para la ratificación de tratados internacionales (art. 80), la autorización al gobierno para declarar la guerra (art. 78), la aprobación del presupuesto anual (art. 81) y la "indagación cognoscitiva",<sup>231</sup> que nosotros identificamos como comparecencia, ya que consiste en solicitar la presencia de un miembro del gobierno para que responda oralmente ante la Comisión Permanente.

Respecto al actual concepto del control parlamentario en Italia, Paolo Biscaretti lo denomina "función de control continuado de toda la actividad del gobierno (percibiendo en la misma la tarea ya constitucionalmente más relevante de las mismas Cámaras)".<sup>232</sup> Asimismo, se considera que la oposición ha desempeñado correctamente esta función, partiendo del respeto a la misma que se manifiesta no sólo en la Constitución, sino también en los reglamentos parlamentarios.<sup>233</sup>

---

230 Cfr. *Ibid.*, pp. 65 a 77, 80, 87, 88, 91, 92, 290, 296 a 300. Sánchez González, Santiago y Pilar Mellado Prado. *Ob. cit.*, pp. 168 a 172. Lucas Verdú, Pablo. "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)", *Ob. cit.*, pp. 361 y 362. Vergottini, Giuseppe de. *Ob. cit.*, pp. 468 a 470. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 222 a 225. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Ob. cit.*, pp. 404 y 405. Spagna Musso, Enrico. *Diritto Costituzionale*, *Ob. cit.*, p. 300. Agró, Antonio S. y otros. *Ob. cit.*

231 Cfr. Spagna Musso, Enrico. *Ob. cit.*, pp. 305, 307 y 308.

232 *Ibid.*, pp. 403 y 404.

233 Cfr. Sturlese, Laura. "Sistema de partidos políticos y reforma electoral en Italia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 68, UNAM, mayo-agosto de 1990, pp. 556 y 559.



## IV. EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

### A. Estados Unidos de Norteamérica

De acuerdo con el Artículo I, Sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada el 17 de septiembre de 1787, el Congreso de los Estados Unidos se compone de un Senado, integrado por 100 miembros, y de una Cámara de Representantes, integrada por 475 miembros. Respecto a su actividad de control sobre los miembros del gobierno, los norteamericanos mencionan que han sabido conciliar eficazmente ésta con la estabilidad gubernamental, ya que el Ejecutivo es independiente del Congreso, no existen las preguntas, las interpelaciones, el voto de censura, ni la intervención en la elaboración de los Decretos-leyes,<sup>234</sup> sin embargo, sufre correctivos originados por la Constitución, por la interpretación judicial y por la práctica constitucional.

En la actualidad, el Presidente informa periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión (Artículo II, Sección 3 de la Constitución), haciendo éste las recomendaciones que considere convenientes o necesarias. Asimismo, el Presidente dirige mensajes escritos u orales relativos a problemas concretos<sup>235</sup> y consultará antes al Congreso cuando trate de enviar tropas. Por otro lado, cuando falte el Presidente y el Vicepresidente, el Congreso determinará qué funcionario ocupará el primer cargo (Artículo II, Sección 1), y cuando falte sólo el Vicepresidente, el Presidente lo nombrará, pero este último tendrá que ser confirmado por el voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso (Artículo vigesimoquinto, Sección 2).

---

234 Cfr. Servicios de Información de los Estados Unidos, *Constitución de los Estados Unidos. 17 de septiembre de 1787*, EUA, sin año de publicación. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 476. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 297.

235 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 350 y 351. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 196 y 199. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 311. Valencia Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional general y comparado*, *Ob. cit.*, p. 220 y Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Ob. cit.*, p. 503.

La participación del Senado en la función de control sobre el gobierno ha sido más importante que la de la Cámara de Representantes, ya que en el ejercicio de sus facultades llama constantemente la atención obstaculizando y criticando la actividad del Presidente a través de diversos medios, entre los que se encuentran las Comisiones de Investigación,<sup>236</sup> institucionalizadas en 1926, utilizadas para ejercer el control continuo<sup>237</sup> y la crítica sobre el Ejecutivo. Asimismo, le corresponde juzgar a los funcionarios por responsabilidades oficiales (Artículo I, Sección 3, en relación con el II, Sección 4, es el conocido como proceso de *impeachment*) pero, cuando se trate de la responsabilidad del Presidente, éste conocerá exclusivamente y no intervendrá la Cámara de Representantes. También le corresponde dar su consentimiento, para que se celebren tratados internacionales (Artículo II, Sección 2). En cuanto al consentimiento del Congreso para el nombramiento de cargos, facultad de gran importancia, el Senado ha asentido siempre cuando se trata del nombramiento de jefes de departamentos y, con frecuencia, ha negado su consentimiento para jueces, funcionarios y puestos de menor importancia. Como parte del ejercicio de esta facultad, generalmente, el Senado hace comparecer a los candidatos y realiza investigaciones en torno a cada uno de ellos.<sup>238</sup> Sin embargo, en relación a la destitución de funcionarios dependientes directamente del ejecutivo, el Senado no podrá intervenir.<sup>239</sup>

Por su parte, la Cámara de Representantes conocerá primero del proyecto de Ley de Ingresos, teniendo exclusivamente la facultad de iniciativa en esta materia (Artículo I, Sección 7), así mismo le corresponde conocer de las acusaciones respecto a los casos de responsabilidades oficiales (Artículo I, Sección 2).

---

236 Cfr. *Ibid.*, p. 401. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Ob. cit.*, pp. 79, 80 y 86.

237 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. *Ob. cit.*, pp. 984 y 985.

238 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, pp. 554 y 555. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, p. 377. Vergottini, Giuseppe de. *Ob. cit.*, pp. 446, 447, 451 y 452. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 311.

239 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, p. 377.

La Cámara de Representantes junto con el Senado, es decir, el Congreso norteamericano, ha ganado cierto poder debido a su facultad para negar créditos comprometidos a través de tratados, así como a la creación de una Comisión encargada de obstaculizar o facilitar la negativa o concesión de créditos.<sup>240</sup> Sánchez Agesta menciona que lo anterior es el arma predilecta del Congreso para interferir.<sup>241</sup> Un ejemplo de sus consecuencias lo encontramos a partir del 15 de agosto de 1973, cuando terminaron los bombardeos sobre Camboya porque los créditos que exigía el entonces Presidente Nixon habían sido denegados por la Cámara de Representantes y el Senado,<sup>242</sup> situación que, entre otras, en 1974 llevó al Presidente a dimitir, como resultado del control que ejerció el Congreso no sólo por la denegación de créditos, sino por la actividad de las Comisiones de Investigación y el ejercicio de poderes judiciales.<sup>243</sup> Así, en palabras de Sánchez Agesta: "la historia ha destacado un Presidente que gobierna y un Congreso y Tribunal Supremo que controlan".<sup>244</sup>

## B. Canadá

El documento constitucional que regula la organización, la integración, el funcionamiento y las facultades de los órganos del Estado en Canadá es el Acta de Norteamérica Británica de 1867 o Constitución de Canadá, reformada en 1949 e integrada también por el Acta Constitucional de 1982. Al respecto, quien tiene la facultad para reformarla, en teoría, es el Parlamento británico, pero a solicitud del Parlamento federal canadiense en determinados casos, en otros no se necesita de la intervención de la institución representativa británica, además la canadiense puede elaborar legislación nacional.

---

240 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 401 y 402 y Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, p. 211.

241 Cfr. *Idem*.

242 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 541. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Ob. cit.*, p. 86.

243 Cfr. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 317.

244 Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, p. 217.

El Parlamento de Canadá está comprendido en el Capítulo IV de la Constitución, el cual sigue las mismas reglas parlamentarias relativas al sistema de gobierno parlamentario de Inglaterra, de tal forma está compuesto por la Corona (Isabel II de la Casa de Windsor como su titular), pero representada por el Gobernador General, así como por la Cámara de los Comunes y por el Senado. La primera integrada por 265 miembros elegidos por el pueblo, los cuales duran en el cargo 5 años salvo disolución anticipada. Mientras que el segundo lo conforman 102 miembros, pero pueden ser hasta 110 senadores, como máximo, si así lo considera el Primer Ministro. Estos parlamentarios son designados vitaliciamente —hasta los 75 años, a partir de 1965— por el Gobernador General con previa opinión del Primer Ministro, con lo cual no existe un sistema de elección directa,<sup>245</sup> aunque existe la tendencia por cambiar esta situación; por ejemplo, el Partido Liberal de Canadá, partido que ha ganado el mayor número de elecciones, considera que los miembros de esta Cámara debieran ser electos.<sup>246</sup>

En cuanto a la actividad de control sobre los miembros del gobierno, el Parlamento puede aprobar una moción de censura y el gobierno tendrá que dimitir, es decir, que existe la posibilidad de una exigencia de responsabilidad colectiva y también la individual, pero es únicamente la Cámara de los Comunes quien tiene esta facultad. El primer supuesto se ha realizado en septiembre de 1976 y en julio de 1974, convocándose a nuevas elecciones. Asimismo, a dicha Cámara le corresponde emitir un voto de confianza; iniciar proyectos de ley en materia de contribuciones y del gasto de fondos públicos; así como formular preguntas a los miembros del gobierno. El Senado tiene facultades más limitadas, sin embargo, por costumbre, puede hacer modificaciones a las leyes financieras. Asimismo, el Parlamento, en su conjunto, se encuentra facultado para dar los recursos necesarios

---

245 Cfr. Gamas Torruco, José. *Regímenes parlamentarios de gobierno. (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, México, UNAM, 1976, pp. 161 a 163, 167, 170 y 179. Lyra Taveres, Ana Lucía de. "Sistemas Parlamentares Contemporáneos", *Revista de Ciencia Política. Razões do parlamentarismo*, Rio de Janeiro, Senado Federal, maio 1988, pp. 17 y ss.

246 Cfr. Ouellet, André. "El actual proceso de la reforma constitucional", *Canadá en transición*, México, UNAM, 1994, p. 118.

al Gobernador General para la realización de las tareas del gobierno; existe el procedimiento de delegación legislativa, pero sin un correcto control de la misma; también las Cámaras cuentan con Comités especiales para investigar a la administración pública<sup>247</sup> y, por último, los parlamentarios canadienses podrán tener acceso a los documentos del gobierno, lo que se considera como otra forma de control parlamentario.<sup>248</sup>

## V. EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (1990-1994)

### A. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto de 1994, cuyos artículos más innovadores entrarán en vigor en julio de 1995,<sup>249</sup> en su Segunda Parte relativa a las autoridades de la Nación, Título Primero, Gobierno Federal, Sección Primera, regula al Poder Legislativo en sus artículos 44 al 86, denominándole Congreso, el cual sesionará del primero de marzo al 30 de noviembre (9 meses en total), compuesto por dos Cámaras: la de los Diputados de la Nación y la de los Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. La primera se compone de 50 diputados, que durarán en su encargo 4 años, con la posibilidad de reelegirse. La segunda se integra por 3 senadores por cada una de las 13 provincias y 3 por la Ciudad de Buenos Aires: 2 senadores electos bajo el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría (art. 54), de tal forma

---

247 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, Ob. cit., pp. 214 a 217 y Gamas Torruco, José. *Ob. cit.*, pp. 87, 169, 180, 186 a 193, 196 y 197.

248 Para abundar en este tema, consultar Rhéaume, Jean. L'accès aux documents du Cabinet en vue du contrôle parlementaire des finances publiques: deuxième épisode de l'affaire Vérificateur général du Canada", *Revue Générale de Droit*, Montréal, Wilson & Lafleur Itée, june 1988, pp. 445 a 477.

249 Cfr. *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina, Edit. Betina, agosto de 1994.

## IV. EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

### A. Estados Unidos de Norteamérica

De acuerdo con el Artículo I, Sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada el 17 de septiembre de 1787, el Congreso de los Estados Unidos se compone de un Senado, integrado por 100 miembros, y de una Cámara de Representantes, integrada por 475 miembros. Respecto a su actividad de control sobre los miembros del gobierno, los norteamericanos mencionan que han sabido conciliar eficazmente ésta con la estabilidad gubernamental, ya que el Ejecutivo es independiente del Congreso, no existen las preguntas, las interpelaciones, el voto de censura, ni la intervención en la elaboración de los Decretos-leyes,<sup>234</sup> sin embargo, sufre correctivos originados por la Constitución, por la interpretación judicial y por la práctica constitucional.

En la actualidad, el Presidente informa periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión (Artículo II, Sección 3 de la Constitución), haciendo éste las recomendaciones que considere convenientes o necesarias. Asimismo, el Presidente dirige mensajes escritos u orales relativos a problemas concretos<sup>235</sup> y consultará antes al Congreso cuando trate de enviar tropas. Por otro lado, cuando falte el Presidente y el Vicepresidente, el Congreso determinará qué funcionario ocupará el primer cargo (Artículo II, Sección 1), y cuando falte sólo el Vicepresidente, el Presidente lo nombrará, pero este último tendrá que ser confirmado por el voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso (Artículo vigesimoquinto, Sección 2).

---

234 Cfr. Servicios de Información de los Estados Unidos, *Constitución de los Estados Unidos. 17 de septiembre de 1787*, EUA, sin año de publicación. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 476. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 297.

235 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 350 y 351. Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, pp. 196 y 199. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 311. Valencia Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional general y comparado*, *Ob. cit.*, p. 220 y Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Ob. cit.*, p. 503.

La participación del Senado en la función de control sobre el gobierno ha sido más importante que la de la Cámara de Representantes, ya que en el ejercicio de sus facultades llama constantemente la atención obstaculizando y criticando la actividad del Presidente a través de diversos medios, entre los que se encuentran las Comisiones de Investigación,<sup>236</sup> institucionalizadas en 1926, utilizadas para ejercer el control continuo<sup>237</sup> y la crítica sobre el Ejecutivo. Asimismo, le corresponde juzgar a los funcionarios por responsabilidades oficiales (Artículo I, Sección 3, en relación con el II, Sección 4, es el conocido como proceso de *impeachment*) pero, cuando se trate de la responsabilidad del Presidente, éste conocerá exclusivamente y no intervendrá la Cámara de Representantes. También le corresponde dar su consentimiento, para que se celebren tratados internacionales (Artículo II, Sección 2). En cuanto al consentimiento del Congreso para el nombramiento de cargos, facultad de gran importancia, el Senado ha asentido siempre cuando se trata del nombramiento de jefes de departamentos y, con frecuencia, ha negado su consentimiento para jueces, funcionarios y puestos de menor importancia. Como parte del ejercicio de esta facultad, generalmente, el Senado hace comparecer a los candidatos y realiza investigaciones en torno a cada uno de ellos.<sup>238</sup> Sin embargo, en relación a la destitución de funcionarios dependientes directamente del ejecutivo, el Senado no podrá intervenir.<sup>239</sup>

Por su parte, la Cámara de Representantes conocerá primero del proyecto de Ley de Ingresos, teniendo exclusivamente la facultad de iniciativa en esta materia (Artículo I, Sección 7), así mismo le corresponde conocer de las acusaciones respecto a los casos de responsabilidades oficiales (Artículo I, Sección 2).

---

236 Cfr. *Ibid.*, p. 401. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Ob. cit.*, pp. 79, 80 y 86.

237 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. *Ob. cit.*, pp. 984 y 985.

238 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, pp. 554 y 555. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, p. 377. Vergottini, Giuseppe de. *Ob. cit.*, pp. 446, 447, 451 y 452. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 311.

239 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, p. 377.

La Cámara de Representantes junto con el Senado, es decir, el Congreso norteamericano, ha ganado cierto poder debido a su facultad para negar créditos comprometidos a través de tratados, así como a la creación de una Comisión encargada de obstaculizar o facilitar la negativa o concesión de créditos.<sup>240</sup> Sánchez Agesta menciona que lo anterior es el arma predilecta del Congreso para interferir.<sup>241</sup> Un ejemplo de sus consecuencias lo encontramos a partir del 15 de agosto de 1973, cuando terminaron los bombardeos sobre Camboya porque los créditos que exigía el entonces Presidente Nixon habían sido denegados por la Cámara de Representantes y el Senado,<sup>242</sup> situación que, entre otras, en 1974 llevó al Presidente a dimitir, como resultado del control que ejerció el Congreso no sólo por la denegación de créditos, sino por la actividad de las Comisiones de Investigación y el ejercicio de poderes judiciales.<sup>243</sup> Así, en palabras de Sánchez Agesta: "la historia ha destacado un Presidente que gobierna y un Congreso y Tribunal Supremo que controlan".<sup>244</sup>

## B. Canadá

El documento constitucional que regula la organización, la integración, el funcionamiento y las facultades de los órganos del Estado en Canadá es el Acta de Norteamérica Británica de 1867 o Constitución de Canadá, reformada en 1949 e integrada también por el Acta Constitucional de 1982. Al respecto, quien tiene la facultad para reformarla, en teoría, es el Parlamento británico, pero a solicitud del Parlamento federal canadiense en determinados casos, en otros no se necesita de la intervención de la institución representativa británica, además la canadiense puede elaborar legislación nacional.

---

240 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 401 y 402 y Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, p. 211.

241 Cfr. *Idem*.

242 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 541. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar. *Ob. cit.*, p. 86.

243 Cfr. Duverger, Maurice. *Ob. cit.*, p. 317.

244 Sánchez Agesta, Luis. *Ob. cit.*, p. 217.



El Parlamento de Canadá está comprendido en el Capítulo IV de la Constitución, el cual sigue las mismas reglas parlamentarias relativas al sistema de gobierno parlamentario de Inglaterra, de tal forma está compuesto por la Corona (Isabel II de la Casa de Windsor como su titular), pero representada por el Gobernador General, así como por la Cámara de los Comunes y por el Senado. La primera integrada por 265 miembros elegidos por el pueblo, los cuales duran en el cargo 5 años salvo disolución anticipada. Mientras que el segundo lo conforman 102 miembros, pero pueden ser hasta 110 senadores, como máximo, si así lo considera el Primer Ministro. Estos parlamentarios son designados vitaliciamente —hasta los 75 años, a partir de 1965— por el Gobernador General con previa opinión del Primer Ministro, con lo cual no existe un sistema de elección directa,<sup>245</sup> aunque existe la tendencia por cambiar esta situación; por ejemplo, el Partido Liberal de Canadá, partido que ha ganado el mayor número de elecciones, considera que los miembros de esta Cámara debieran ser electos.<sup>246</sup>

En cuanto a la actividad de control sobre los miembros del gobierno, el Parlamento puede aprobar una moción de censura y el gobierno tendrá que dimitir, es decir, que existe la posibilidad de una exigencia de responsabilidad colectiva y también la individual, pero es únicamente la Cámara de los Comunes quien tiene esta facultad. El primer supuesto se ha realizado en septiembre de 1976 y en julio de 1974, convocándose a nuevas elecciones. Asimismo, a dicha Cámara le corresponde emitir un voto de confianza; iniciar proyectos de ley en materia de contribuciones y del gasto de fondos públicos; así como formular preguntas a los miembros del gobierno. El Senado tiene facultades más limitadas, sin embargo, por costumbre, puede hacer modificaciones a las leyes financieras. Asimismo, el Parlamento, en su conjunto, se encuentra facultado para dar los recursos necesarios

---

245 Cfr. Gamas Torruco, José. *Regímenes parlamentarios de gobierno. (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, México, UNAM, 1976, pp. 161 a 163, 167, 170 y 179. Lyra Taveres, Ana Lucia de. "Sistemas Parlamentares Contemporáneos", *Revista de Ciencia Política. Razões do parlamentarismo*, Rio de Janeiro, Senado Federal, maio 1988, pp. 17 y ss.

246 Cfr. Ouellet, André. "El actual proceso de la reforma constitucional", *Canadá en transición*, México, UNAM, 1994, p. 118.

al Gobernador General para la realización de las tareas del gobierno; existe el procedimiento de delegación legislativa, pero sin un correcto control de la misma; también las Cámaras cuentan con Comités especiales para investigar a la administración pública<sup>247</sup> y, por último, los parlamentarios canadienses podrán tener acceso a los documentos del gobierno, lo que se considera como otra forma de control parlamentario.<sup>248</sup>

## V. EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (1990-1994)

### A. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto de 1994, cuyos artículos más innovadores entrarán en vigor en julio de 1995,<sup>249</sup> en su Segunda Parte relativa a las autoridades de la Nación, Título Primero, Gobierno Federal, Sección Primera, regula al Poder Legislativo en sus artículos 44 al 86, denominándole Congreso, el cual sesionará del primero de marzo al 30 de noviembre (9 meses en total), compuesto por dos Cámaras: la de los Diputados de la Nación y la de los Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. La primera se compone de 50 diputados, que durarán en su encargo 4 años, con la posibilidad de reelegirse. La segunda se integra por 3 senadores por cada una de las 13 provincias y 3 por la Ciudad de Buenos Aires: 2 senadores electos bajo el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría (art. 54), de tal forma

---

247 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, Ob. cit., pp. 214 a 217 y Gamas Torruco, José. *Ob. cit.*, pp. 87, 169, 180, 186 a 193, 196 y 197.

248 Para abundar en este tema, consultar Rhéaume, Jean. L'accès aux documents du Cabinet en vue du contrôle parlementaire des finances publiques: deuxième épisode de l'affaire Vérificateur général du Canada", *Revue Générale de Droit*, Montréal, Wilson & Lafleur ltée, june 1988, pp. 445 a 477.

249 Cfr. *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina, Edit. Betina, agosto de 1994.

renuncia de éste (punto 3); y autorizar al Presidente a declarar la guerra y firmar la paz (art. 118, punto 16). Asimismo, el Presidente de la República tiene la obligación de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente respecto de cada decreto legislativo (art. 104); prestar su juramento ante el Congreso (art. 116); dirigirle mensajes en cualquier momento (art. 118, punto 7); y dar cuenta al Congreso de los nombramientos que haga respecto a los embajadores y ministros plenipotenciarios (art. 118, punto 12).

## **VI. UN CASO EN PARTICULAR: LOS ACTOS ACTUALES DE CONTROL DEL PARLAMENTO ESPAÑOL SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO**

### **A. Consideración introductoria**

En este apartado abordaremos algunas consideraciones introductorias que nos parecen relevantes respecto al control parlamentario en España, su concepto, la regulación de sus actuales actos y la participación de la mayoría y oposición parlamentarias, así como las consecuencias de su ejercicio.

El sistema de gobierno que existe en España es el parlamentario, de origen inglés, producto de la historia y no de la teoría, cuyo antecedente en España lo encontramos en el Estatuto Real de 1834, considerado como una Constitución breve e incompleta, de tan sólo 50 artículos. La característica principal de este sistema de gobierno es que la legitimidad democrática se centra en un único órgano, mientras que el sistema presidencial se caracteriza por el dualismo de sus órganos superiores democráticamente determinados. Ambos sistemas son especies de la democracia parlamentaria.<sup>267</sup>

---

267 Cfr. Muñóz F., Jorge. "EL parlamentarismo", *Revista del Colegio de Abogados, Costa Rica*, No. 76, 1952, p. 135. Fraile Clivillés, Manuel. *Introducción al Derecho Constitucional español*, Ob. cit., pp.

Como otras características del sistema parlamentario tenemos que, en la realidad, el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una Monarquía. En este sistema el gobierno debe contar con la confianza de la Cámara, estando también sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura, éste, a su vez puede proponer al Jefe de Estado la disolución del Parlamento;<sup>268</sup> en otros países puede tratarse de la disolución de una de sus Cámaras. Asimismo, los miembros del gobierno<sup>269</sup> pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente deben ser parlamentarios. El Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. En determinados países, el Ejecutivo puede contar con una sólida mayoría en el Parlamento. La característica central del sistema parlamentario mayoritario de España, variante del sistema de gobierno parlamentario, es la colaboración y equilibrio de poderes, pero de los poderes reales que en todo caso son la mayoría y la oposición parlamentarias.<sup>270</sup> De tal forma, se afirma que "el binomio gobierno con su mayoría-oposición"

---

163 y 247. Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 154. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 25. Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 31 y ss. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII.

268 Cfr. Allué Buiza, Alfredo. *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, p. 11. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 164. Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 25, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 10. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 842 a 844.

269 La Constitución española de 1978, en su artículo 98.1, menciona que el Gobierno se compone por los siguientes miembros: Presidente, Vicepresidentes en su caso, Ministros y de los demás miembros que establezca la ley, ley que aún no se ha aprobado, cfr. López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional*, vol. II, Brant lo blanch, Valencia, 1992, pp. 142 y 143. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, pp. 174 y 176.

270 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias...", *Ob. cit.*, pp. 71 y 72. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *Ob. cit.*, p. 18. Molas, Isidre. "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 2, 1989, pp. 47, 48, 51 y 57.

constituye hoy la auténtica división de poderes...".<sup>271</sup> Asimismo, el sistema parlamentario predomina en los países de Europa occidental.

Es a partir de 1977, pero sobre todo en 1982, cuando en España empezaron a realizarse numerosos estudios en torno a la función de control parlamentario, ya que, por un lado, la mayoría absoluta socialista fue capaz de conseguir resoluciones favorables respecto de todas aquellas cuestiones sometidas a votación. Con esto, la oposición criticó la eficacia del control parlamentario. Y, por otro lado, existe la idea de que el papel de las Cortes Generales, en la actualidad, ya no recae principalmente en su actividad legislativa, como lo fue hasta el siglo XVIII,<sup>272</sup> sino en la eficacia e intensidad con la que realiza el control político parlamentario que ha ido en aumento y de su vigorización depende, entre otros, no sólo el futuro del parlamentarismo, sino también la importancia de los parlamentarios ante los ciudadanos,<sup>273</sup> siendo ésta la razón de más peso para nosotros.

Por tanto, las Cortes Generales (bicameral) ya no pueden ser consideradas como "Poder Legislativo", sino como "Poder Parlamentario", en virtud de que lo ejerce un Parlamento que cumple, además, otras funciones,<sup>274</sup> pero cuya función principal es la de control político.

---

271 Arrorena Morales, Ángel. *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 103.

272 Cfr. Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994, p. 30. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control...", *Ob. cit.*, p. 247. Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 53.

273 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control...", *Ob. cit.*, p. 251. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXXI. Los autores Cazorla Pérez, José y Ruiz Robledo, Agustín. "El funcionamiento de las instituciones", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 349, consideran que los ciudadanos, a través de sondeos, estiman que el Parlamento es necesario, tienen una opinión positiva respecto de esta institución. Sin embargo, son las personas quienes se dedican a la política quienes tienen una opinión negativa, lo que repercute en las propias Cortes.

274 Cfr. Paniagua Soto, Juan Luis. "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 214 y Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, *Ob. cit.*, pp. 53 y ss.

## B. Concepto

Como ya lo hemos mencionado en las páginas del capítulo primero, el Diccionario de la Real Academia Española recoge los dos orígenes de la palabra control, señalando que es un galicismo y un anglicismo, con lo cual se pueden utilizar ambas acepciones, posibilitándose así la existencia del control por el Parlamento y control en el Parlamento.<sup>275</sup> Sin embargo, predomina el galicismo por lo que el término control parlamentario en el idioma español significa principalmente la comprobación, inspección, análisis, registro, revisión, intervención o examen que realiza el Parlamento español sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad<sup>276</sup> e influencia en la opinión pública,<sup>277</sup> teniendo así una dimensión política para considerarlo como control político parlamentario.

---

275 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "La función de control...", *Ob. cit.*, p. 224.

276 Cfr. Schmitt, Carl. *Ob. cit.*, pp. 4, 8, 49, 50 y 63. El autor considera a la discusión y a la publicidad como los principios esenciales del Parlamento. Define a la discusión como el intercambio de opiniones, cuyo objetivo es el convencer al otro. Además señala que la publicidad es un medio práctico contra la política secreta. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, Trad. Antoni Domènech, Barcelona, Edit. Gustavo Gili, 1981, pp. 94 y ss. El autor menciona que la publicidad que hace las veces de publicidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, principios del XVIII, con el objeto de que las fuerzas influyeran en las decisiones estatales, a través de su apelación al público. De esta forma, surge el Parlamento moderno, convirtiendo las discusiones parlamentarias en un asunto público. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 50 y ss. El autor señala que la Constitución Francesa de 1791 consagra la publicidad de las sesiones del Parlamento, cuyas finalidades son: la educativa, se previene la posible corruptela y se dan a conocer los trabajos de los representantes. Por otro lado, el mismo autor en su artículo "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, p. 263 señala que "la democracia necesita claridad. Perpetuar en un contexto de libertad los hábitos y comportamientos secretos, propios de las dictaduras, no es por ello el mejor camino para el asentamiento de las instituciones democráticas". La actividad parlamentaria se debe de acoplar "al principio de publicidad que es, justamente, el supuesto en el que el Parlamento encuentra su más noble razón de ser".

277 Cfr. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, trad. Antoni Domènech, Barcelona, edit. Gustavo Gili, pp. 119 y 261. El autor considera que el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias aseguraba a la opinión pública su influencia, aseguraba la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público". La opinión pública es el común destinatario de la publicidad. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad...", *Ob. cit.*, pp. 52 y 53, señala que

Nosotros coincidimos con Manzella y Aragón Reyes al considerar al control parlamentario como un control político, con lo cual, la definición más apropiada del mismo es la siguiente: el control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a comprobar, inspeccionar, registrar, analizar, revisar, intervenir y examinar la actividad del Ejecutivo; a través de la utilización de instrumentos cuyo procedimiento se encuentra regulado jurídicamente sin traer aparejada, en el caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza este control es un órgano político, con libertad de criterio y atendiendo a las razones de oportunidad igualmente políticas.

La Constitución española de 1978 vigente<sup>278</sup> utiliza, en ciertos artículos, el término "control" sin referirse específicamente al "control parlamentario", los cuales son los siguientes: 150.1, 82.6, 55.2, 20.3, 70.2, 106.1, 153, 150.2, 149.1.20 y 27.7. Pero, sobre todo, la misma utiliza, al definir al Estado español como Estado social y democrático de derecho, dos tipos de control: el jurídico y el político, a los que ya nos hemos referido de forma general en el capítulo primero de este trabajo. Sin embargo, es conveniente nuevamente señalar que el control parlamentario es, para nosotros, un control que realiza un órgano constitucional y político; político en cuanto a que en él se encuentran las fuerzas políticas organizadas que es, en este caso, el Parlamento.<sup>279</sup>

---

para Habermas "la opinión pública no es otra cosa que la opinión de la sociedad, forjada en el seno de la sociedad, y que se contrapone abiertamente al Estado". Pero el Parlamento tiene como finalidad "dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares". Lo que la masa entiende en sus relaciones privadas, es lo que da origen a la opinión pública. El mismo autor en "La transición política...", *Ob. cit.*, p. 267 señala que existe una nueva interpretación de la opinión pública, en virtud de que "la manipulación estatal juega un papel mucho más importante que la espontaneidad social". "En la actualidad, ya no existe opinión pública, sino opiniones públicas constituidas por grupos, distintos grupos con intereses", curso monográfico "Publicidad y representación", impartido en la Universidad Complutense de Madrid, 10 de febrero de 1993.

278 Cfr. Linde Paniagua, Enrique (Edit.). *Constitución y Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

279 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 22 a 24. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 86. Vitorino, Antonio. *Ob. cit.*, p. 356 y Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", *Ob. cit.*, p. 167.

## C. En la Constitución española de 1978, relacionados con el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado (vigentes)

Nosotros coincidimos con el profesor español Rubio Llorente, al afirmar que no "hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria",<sup>280</sup> Tomando en cuenta lo anterior y las consideraciones de Aragón Reyes, específicamente en cuanto a la nueva doctrina del control parlamentario, así como lo señalado por la Real Academia Española respecto al concepto de control, existe un gran número de actos de control que pueden estar presentes en toda la actividad parlamentaria o en los procedimientos multifuncionales y que tienen por objeto controlar (comprobar, inspeccionar, analizar, registrar, revisar, intervenir, examinar) ya sea un acto político determinado, una actuación política general o una norma<sup>281</sup> que en un momento lleve a cabo un determinado gobierno, atendiéndose a la valoración que realiza la institución representativa con libertad de criterio, atendiendo a razones de oportunidad igualmente políticas y a la posibilidad de que dichos actos se traduzcan en técnicas informativas, que por su intención —llegar a la opinión pública— serán considerados, por nosotros, actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

---

280 Rugico Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 100.

281 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, p. 14, 25 y 26, "Epílogo", *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 118.



La Constitución española de 1978, el Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>282</sup> de 1982 y el Reglamento del Senado<sup>283</sup> de 1982 vigentes, articularán los actos a través de los cuales se realizan las funciones parlamentarias, entre ellas la función de control, considerados éstos como los estatutos jurídicos que regulan la creación y funcionamiento de la institución representativa del sistema político español. Cabe señalar, en relación a lo anterior, que aún no se ha elaborado el Reglamento de las Cortes Generales a pesar de que el artículo 72.2 constitucional prevé su elaboración.

Para nosotros, los actos de control parlamentario en España son: las preguntas escritas, los ruegos, las preguntas orales, el voto de confianza, la moción de censura, las Comisiones de Investigación,<sup>284</sup> el Tribunal de Cuentas, el examen, aprobación o rechazo del presupuesto, el Defensor del Pueblo, la declaración de emergencia, tratados o convenios internacionales, las sesiones informativas o comparecencias y las mociones, entre otros. Asimismo, el control también se manifiesta en el Decreto-ley, en la legislación delegada, etcétera. Siguiendo el orden de enumeración de los artículos constitucionales, nos referiremos a éstos brevemente en virtud de que existe abundante bibliografía en torno a los mismos.

## a. De las Cortes Generales

Las Cortes Generales se componen por el Congreso de los Diputados y por el Senado (art. 66.1 de la Constitución). Sus sesiones son ordinarias o extraordinarias. Las primeras se dividen en dos periodos: el primero, a partir del mes de febrero hasta junio (5 meses) y, el

---

282 Cfr. Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1982.

283 Cfr. Reglamento del Senado, Madrid, Publicaciones del Senado, 1982.

284 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, Madrid, Tomo II, Tecnos, 1979, p. 130. *Curso de Derecho Político*, Madrid, vol. III, Tecnos, 1976, p. 368. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 142, 143, 146, 170 y 172. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, p. 354.

segundo, de septiembre a diciembre (4 meses), es decir, que el periodo de sesiones ordinarias hace un total de 9 meses. Cuando las Cortes no estén reunidas funcionará una Diputación Permanente para cada Cámara.<sup>285</sup>

La Constitución española de 1978 otorga a las Cortes Generales una gran cantidad de actos de control y con eficacia suficiente para lograr controlar al Ejecutivo de forma intensa. El fundamento constitucional de la función de control parlamentario es, principalmente, el artículo 66.2 de la Constitución, artículo que faculta a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), para controlar la acción del gobierno,<sup>286</sup> es decir, que ejercerán la función de control gubernamental a través de los siguientes actos, en el orden de numeración de los artículos de la Constitución:

1. Las Cortes Generales, a través del **Defensor del Pueblo**, supervisarán la actividad de la Administración (art. 54 de la Constitución), en relación con la Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril.

La institución del *Ombudsman* es de origen escandinavo. Actualmente, tiene como objeto colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia.<sup>287</sup>

La Constitución de 1978 dio carta de naturaleza al Defensor del Pueblo, es decir, lo constitucionalizó. Asimismo, la Ley Orgánica 3/1981 lo regula expresa y detalladamente.

---

285 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 151 y 152.

286 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 69. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 37. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 988 y Linde Paniagua, Enrique (Edit.). *Ob. cit.*, p. 49. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 276.

287 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 172. Hauriou, André. *Ob. cit.*, pp. 1006, 1007, 1015 y 1016. Linde Paniagua, Enrique (Edit.). *Ob. cit.*, pp. 43, 53, 58, 59, 64 y 75. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 433. Gil Robles Y Gil Delgado, Alvaro. *Ob. cit.*, pp. 223 a 227.

La Constitución española considera al Defensor del Pueblo como un "comisionado de las Cortes, no como una instancia independiente",<sup>288</sup> cuya tarea es supervisar o fiscalizar la actividad de la administración en nombre del Parlamento y dando cuenta al mismo. De igual manera, la Ley Orgánica 3/1981 lo considera como un poderoso instrumento de control frente al abuso del poder de la administración pública. Su elección se realiza por ambas Cámaras, goza de inmunidad, pero de ellas depende su cese. Los informes de este órgano constituyen un medio indirecto del control parlamentario de las acciones del gobierno, en la medida en que los parlamentarios, a través de la publicidad, conocen cómo el Ejecutivo acata o no las quejas y reclamaciones del Defensor del Pueblo, ejercitando así acciones políticas e incluso podrán llevar a cabo una reforma normativa.<sup>289</sup>

2. Las Cortes, en sesión conjunta, **autorizan** al rey a manifestar el **consentimiento** del Estado para que, a través de **tratados**, se obligue **internacionalmente** (art. 63.2 relacionado con el art. 94. 1).

3. Las Cortes, en sesión conjunta, tienen como facultad **autorizar** al rey para que éste pueda **declarar la guerra o la paz** (art. 63.2 en relación con el art. 74.1).<sup>290</sup>

Todas las Constituciones recientes señalan que, para declarar la guerra, es necesaria la intervención del Parlamento, del Congreso o de la Asamblea, así existen los tres siguientes casos:

- a) el Poder Ejecutivo será competente para declarar la guerra, pero es necesario el previo consentimiento del Parlamento;

---

288 Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Ob. cit., p. 120.

289 Cfr. Gil Robles Y Gil Delgado, Alvaro. *Ob. cit.*, pp. 232 a 315 y Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, p. 370.

290 Cfr. Alonso de Antono, Ángel Luis. "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, No. 15, 1989, pp. 52 y 53.

- b) la declaración de guerra exige un acto legislativo; y
- c) para la declaración de guerra es necesario cumplir un procedimiento legislativo especial.<sup>291</sup>

4. Las Cámaras pueden constituir **Comisiones de Investigación**. Asimismo, el Congreso y el Senado pueden constituir conjuntamente **Comisiones Mixtas de Investigación**, que versarán sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1).

Los antecedentes de las Comisiones de Investigación en España los encontramos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 1838 y 1847, así como en el artículo 15. II de la Ley Constitutiva de las Cortes del 17 de julio de 1942, una de las Leyes Fundamentales del franquismo. Dicha Ley facultaba a las Cortes para crear Comisiones distintas de las Comisiones Legislativas. Sin embargo, la Constitución española de 1978 vigente es su antecedente constitucional, ya que las anteriores Constituciones no decían nada al respecto, pero sí existieron normas de diversa índole que sirvieron de fundamento para las encuestas parlamentarias, cuya finalidad era obtener información sobre alguna actuación o situación. Durante el régimen de Franco se constituyó una Comisión Especial que tuvo como objeto la encuesta o la investigación.

Las Comisiones de Investigación son en la actualidad órganos parlamentarios no permanentes que realizan una investigación determinada con el fin de obtener información, comprobar la actuación del gobierno o de algún servicio público o para conocer alguna materia relacionada con la actividad legislativa, debiendo versar sobre algún asunto de interés público, pero el control no sólo se va a manifestar en la información que se obtiene, sino en la comprobación de la actuación del gobierno, en la discusión y debate de la misma que la Comisión de Investigación realiza, así como su influencia en la opinión pública.<sup>292</sup>

---

291 Cfr. Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, pp. 70 y 71.

292 Cfr. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 534. Alzaga Villaamil, Oscar. *Ob. cit.*, pp. 561 y 562. Alzaga Villaamil, Oscar. *Ob. cit.*, p. 563. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española*

Debido a los requisitos, que señala la regulación española para la creación de estas comisiones, la mayoría parlamentaria puede proponerlas y crearlas, mientras que la minoría sólo puede proponer su creación. Con lo cual, se afirma que este acto de control está en manos de la mayoría, complicando así la actuación de las minorías. Además, generalmente, las Comisiones de Investigación son utilizadas como un recurso para enfriar temas conflictivos en que los mismos parlamentarios de la mayoría no tienen interés en llegar hasta el fondo de un determinado asunto,<sup>293</sup> por lo que se pueden considerar como válvulas de escape del sistema político español.

Las Comisiones de Investigación pueden ser unicamerales o bicamerales, no estando regulado por el RC, pero sí por el del Senado. A este respecto, tenemos como dato estadístico que a partir de 1978 hasta 1986, sólo se ha constituido una Comisión de Investigación bicameral: "La Comisión especial de Investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina...".<sup>294</sup>

El artículo 76.2 señala, además, que por acuerdo de las **Comisiones de Investigación** éstas pueden **requerir y obligar a comparecer a los miembros de gobierno**, pudiendo ser sancionado el incumplimiento de dicha obligación (art. 76.2 relacionado con el art. 110. 1 y 110.2). La Ley Orgánica 5/84 de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas

---

(1942-1976), Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977, p. 141. Santaolalla López, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1982, pp. 241 a 244 y 247 y *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 415 a 420. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, No. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 156. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 33 y 34.

<sup>293</sup> Cfr. Alzaga Villaamil, Oscar. *Ob. cit.*, p. 591. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 191 y 192, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, pp. 155, 170 y 171.

<sup>294</sup> *bid.*, pp. 154 y 156.

Cámaras<sup>295</sup> regula que pueden ser solicitados "a comparecer ante las Comisiones de Investigación todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España...".<sup>296</sup>

5. El gobierno está obligado a **explicarse** sobre el contenido de las **peticiones individuales o colectivas** que reciban las Cámaras por escrito, siempre que ellas lo exijan (art. 77.1 y 77.2). Éste es un acto de control, ya que la difusión de estas quejas, a través de los medios de comunicación, puede influenciar y presionar al gobierno; además, ciudadanos y parlamentarios se ponen así en contacto. Las Cámaras podrán remitir estas peticiones al Defensor del Pueblo o a otras autoridades según lo estimen conveniente.<sup>297</sup>

6. Las Cortes Generales están facultadas para dar su previa **autorización** a fin de que el Estado se obligue por medio de **tratados**<sup>298</sup> o **convenios**:<sup>299</sup>

- a) De carácter político;
- b) De carácter militar;

---

295 Cfr. Boletín Oficial del Estado de fecha 26 de mayo de 1984.

296 García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., p. 180.

297 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 427 a 430.

298 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Ob. cit., p. 15. El autor considera que es irrelevante la denominación de Tratado, Convención, Convenio, Acuerdo, Protocolo, etc. A este respecto, las Constituciones españolas del siglo XIX emplearon el término "tratados", pero la Constitución de 1931 fue la que introdujo los términos "Tratados" y "Convenios" Internacionales. Conforme a la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados de 1969, el "Tratado" es "...un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular", cfr. Alonso de Antono, Ángel Luis. "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", *Ob. cit.*, p. 53

299 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del derecho", *Ob. cit.*, p. 11. El autor considera que la autorización, en ciertos actos como en los Tratados internacionales, presupone un control político.

- c) Que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales (título I);
- d) Que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, o
- e) Que supongan la modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1 relacionado con el 94.2).

Por lo anterior, el criterio que determina la intervención de las Cortes Generales, en cuanto a la celebración de tratados internacionales, es material, es decir, que si el contenido del tratado afecta a las materias consagradas en el artículo 94.1 constitucional intervendrán las Cortes. Cosa muy distinta es la ratificación de los tratados, considerada como una de las formas de expresión del consentimiento del Estado para obligarse por un tratado, pero no la única, sino también la firma, el canje, la aprobación, la adhesión, etcétera.

El procedimiento donde se presenta el acto de control es el siguiente: el gobierno presentará el texto del tratado o convenio, justificando la solicitud de la autorización de las Cortes Generales, junto con las reservas y declaraciones que se pretendan formular. Tanto el acuerdo del Congreso de los Diputados como del Senado deben coincidir, si no coinciden se reunirá una Comisión mixta de ambas Cámaras, la cual elaborará y votará el acuerdo (art. 74.2 constitucional).

La posible consecuencia de este acto de control puede ser, en algunos países, la negación de la ratificación del Tratado, en España equivale a la conclusión o no del tratado, incluso se pueden prever actos de control a *posteriori* como lo son las comisiones de seguimiento.<sup>300</sup>

---

300 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Ob. cit., p. 17 y *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 60. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 311 y 312. Manzella, Andrea. *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 358.

7. Las Cámaras y sus Comisiones pueden **recabar información del gobierno y de sus Departamentos**, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109). Esta disposición constitucional se encuentra en relación con la Ley de Secretos Oficiales de 1978, que regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones sobre materias reservadas o secretas. Este precepto constitucional no tiene equivalente en Derecho Comparado, aunque sí por vía interpretativa. Sin embargo, las Constituciones que se acercan más son la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución italiana de 1948 vigentes, esta última la regula como obligación del gobierno pero, en general, diversas constituciones no contemplan esta facultad expresa de las Cámaras y sus Comisiones.

El ejercicio de este acto de control, no tan incisivo como otros instrumentos, tiene límites que la Constitución, los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como las leyes del Parlamento establecen. Pero existen vías para recurrir frente a disposiciones o decisiones de las Cámaras que limiten este derecho de los parlamentarios o frente a decisiones denegatorias de información procedentes del gobierno o de la administración como son: el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, la vía de exigencia de responsabilidad política o la exigencia de responsabilidad penal por delito de desobediencia, dependiendo del caso.<sup>301</sup>

8. Las Cámaras y sus Comisiones, por acuerdo de éstas, pueden **reclamar la presencia de los miembros de gobierno** y podrán solicitar que **informen** ante las mismas funcionarios de sus Departamentos (arts. 110. 1 y 110.2 en relación con el 76.2).

---

301 Cfr. Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás. "Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 288 y 299. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 189 y 190. Sainz Moreno, Fernando. "Secreto e información en el derecho público", *Estudios sobre la Constitución española*, Madrid, tomo III, Civitas, 1991, pp. 2951 y 2976.



Las sesiones informativas o comparecencias<sup>302</sup> son llamadas preguntas orales (*questions time*) en otros países, considerándolas como "el período de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de la gestión de su Departamento"<sup>303</sup>. Nosotros no sólo consideramos el elemento tiempo, sino la obligación de los miembros del gobierno de presentarse e informar, de manera global o particular, acerca de su gestión ante la institución representativa, así como el hecho de comprobar, analizar, verificar o examinar la actividad política gubernamental. Las comparecencias tienen como característica ser de reciente existencia en España, ya que el Reglamento de las Cortes de 1971 las incluyó como un nuevo acto de control. Su propósito fue dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado (LOE),<sup>304</sup> que señala la obligación del Presidente de gobierno y de los ministros "de informar a la Cámara acerca de la gestión del gobierno y de los distintos Departamentos".<sup>305</sup>

El procedimiento en el que se desarrollan las sesiones informativas ante el Pleno es el siguiente: La convocatoria de la sesión se realiza por el presidente de las Cortes con 20 días de anticipación, señalando el ministro que va a comparecer y cuál va a ser el tema de la sesión, que puede referirse a la actividad general del departamento correspondiente a un aspecto concreto del mismo. El miembro del gobierno

---

302 Cfr. Molas, Isidre e Ismael E. Pitarch. *Ob. cit.*, p. 146. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, *Ob. cit.*, p. 145. Los autores, al referirse a las comparecencias gubernativas ante las Cámaras, las consideran como "sesiones informativas". Spagna Musso, Enrico. "Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, Madrid, No. 15, 1989, p. 305, las denomina "indagación cognoscitiva". Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 190. Este último autor las identifica como el "reclamo para la presencia de los miembros del Gobierno" o "comparecencia a instancias parlamentarias".

303 Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 167.

304 La Ley Orgánica del Estado fue promulgada en 1967, cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, *Ob. cit.*, p. 131.

305 Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 167.

realiza su exposición. Los parlamentarios podrán formular, antes, preguntas por escrito para que el miembro del gobierno consulte todo lo necesario sobre el tema. La sesión la preside el Presidente de las Cortes Generales. Después de la exposición del miembro del gobierno, los parlamentarios tienen 5 minutos para exponer su pregunta y el ministro contesta. Cabe la réplica por otros 5 minutos, pudiendo el ministro nuevamente responder, por lo que las sesiones informativas son auténticos debates.

El problema que existe en relación a este acto de control, a pesar de que el artículo 53 de la LOE reconoció el deber del gobierno de informar a las Cortes, es el relativo a que los ministros generalmente comparecen cuando quieren y no cuando las Cortes se lo solicitan. Por tal razón, se hace necesario, dice Fraile Clivillés, la formación de una costumbre en este sentido.<sup>306</sup>

9. Las Cámaras pueden **interpelar** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, y pueden dar lugar a una **moción** (art. 111.1 y 111.2).

La interpelación es una "pregunta importante caracterizada por su contenido, contenido que se refiere a la política del gobierno o del departamento de que se trate",<sup>307</sup> es decir, que tiene por objeto determinadas cuestiones de carácter general o de particular relieve político. Sus características más importantes se refieren a que en España hay posibilidad de debate en el que pueden intervenir el interpelante y los parlamentarios, la interpelación se tiene que desarrollar ante el pleno y, por último, puede dar lugar a la votación de una moción. Con ello, la interpelación, en el Derecho Constitucional Comparado, es considerada como un instrumento de control político poderoso y eficaz.

---

306 Cfr. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, p. 65. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 161. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, p. 122. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 599.

307 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Política exterior de defensa y control parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 157-158.

Las interpelaciones tienen como antecedente jurídico español el Reglamento de las Cortes de 1838, la Constitución de 1869, pero es el Reglamento de las Cortes de 1957 quien las contempla con mayor claridad; sus posibilidades se amplían en 1967 como consecuencia de la primera reforma al Reglamento de las Cortes. Posteriormente fueron reguladas por el de 1971, pero el régimen autoritario prevaleciente en esta época llamó interpelaciones a lo que no eran, ya que en realidad eran una forma simple de pregunta oral, sin debate y sin votación, regulándose simplemente como aquella "petición formulada al gobierno por un Procurador para que se explique ante la Cámara los motivos y criterios de la actividad política del gobierno o de la gestión de sus Departamentos ministeriales".<sup>308</sup> Asimismo, en el Reglamento de las Cortes de 1971, se estableció la excepción de no contestar cuando así lo exigiesen las razones de interés nacional.

Hasta 1977 sólo se presentó una interpelación, efectuada en 1971 y en sesión plenaria.

En relación a este acto de control, el artículo 53 de la LOE menciona que es obligación del gobierno responder a las interpelaciones.<sup>309</sup>

El procedimiento de la interpelación consiste en presentar una solicitud por escrito 20 días antes de la sesión, conteniendo los puntos básicos de la misma y estar incluida en el orden del día. Posteriormente el parlamentario interpelante interviene 30 minutos, dependiendo del caso, responde el ministro o el gobierno en conjunto. Cabe la réplica de 10 minutos del parlamentario y después una nueva respuesta del ministro, pudiendo dar origen a la votación de una moción.

No se prevé sanción alguna para el caso de que no se responda a la interpelación, sin embargo, de suceder, se producirían consecuen-

---

308 Cfr. *Ibid.*, p. 159. Garrarena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, p. 55, 65, 248, 251, 259 y 262. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, pp. 162 a 164. Santaolalla López, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, *Ob. cit.*, p. 137. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 533. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, p. 160.

309 Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, p. 600

cias desfavorables para el interpelado ante la opinión pública y ante los miembros de las Cámaras.

Respecto a las mociones, el Reglamento de las Cortes de 1971 las incluyó, señalando que existían dos tipos de mociones: independientes e incidentales. Las primeras se formulaban por escrito al Presidente de las Cortes Generales, con un mínimo de 10 firmas de procuradores, se incluía en el orden del día de determinada Comisión y ésta deliberaba en Pleno. Las segundas se daban sobre un proyecto o proposición de Ley y el gobierno tenía la obligación de responder en un plazo de dos meses.

En la actualidad, las mociones se dan después del debate de cualquier tema, consistiendo en la adopción de una resolución, mediante la que se critica cualquier aspecto de la política gubernamental o se sugiere al gobierno medidas concretas.<sup>310</sup>

Por todo lo anterior, Spagna Musso, entre otros, consideran a la interpelación, junto con la moción, como el acto de control de la institución representativa de mayor relieve, ya que permite que se origine el debate, considerándola como una forma de control parlamentario de la acción del gobierno.<sup>311</sup>

10. Las Cámaras pueden formular **preguntas** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1, 111.2).

Las preguntas se utilizaron desde el Estatuto Real de 1834, pero no existía regulación sobre las mismas. En 1934 se introdujeron las

---

310 Cfr. Virga, Pietro. *Ob. cit.*, pp. 185 y 186. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 82. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 30 y 31. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, p. 271. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, pp. 161. 169 y 170. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 190 y 191. Santaolalla López, Fernando. "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", *Ob. cit.*, pp. 63 y 64. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 31 a 33.

311 Cfr. Spagna Musso, Enrico. *Diritto Costituzionale*, *Ob. cit.*, pp. 300 y 301. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, pp. 365 y 366.

**preguntas por escrito** a los ministros sobre las materias de su respectiva competencia, contemplándose en 1946 con la reforma al Reglamento de las Cortes (1942), pero su primera utilización práctica se dio en 1950, ampliándose sus posibilidades en 1967. El Reglamento de las Cortes de 1971 facultó a todo procurador para formular por escrito ruegos y preguntas al gobierno o a los ministros. Así, desde 1968 hasta 1976 el número de preguntas por escrito aumentó.<sup>312</sup>

En 1971 se introdujeron las **preguntas orales** en sesiones informativas, pero no existía trámite alguno para su formulación, por lo que los procuradores sólo asistían a las Cortes a aplaudir el discurso de un determinado ministro.

Las preguntas escritas u orales actualmente consisten en la solicitud escrita que hace un parlamentario, diputado o senador, con el propósito de que un miembro del gobierno responda a una cuestión concreta respecto de las materias de las que directa o indirectamente sea responsable y, de esta forma, obtener información. No podrán admitirse preguntas de interés exclusivo del parlamentario o de alguna persona, ni aquellas preguntas que supongan una consulta jurídica.

El control se manifiesta en la publicidad del tema de la pregunta y la respuesta dada por el gobierno, así como en la presión que se ejerce sobre el último. Con lo cual, las preguntas tienen por objeto la supervisión o fiscalización de la actividad de la administración pública pero, sobre todo, permiten señalar a la opinión pública los errores o aciertos de la administración a través de su publicación y difusión.

Las preguntas desde 1957 se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG) y se envían al gobierno. El miembro del gobierno responderá, si es una pregunta escrita, en un plazo de un mes, publicándose la respuesta y nuevamente la pregunta en el BOCG. Si es una pregunta con respuesta oral, deberá ser contestada en la sesión del Pleno o de la Comisión.

---

312 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Ob. cit., pp. 151 y 152.

En cuanto a esta facultad, en concreto, la Comisión tiene la posibilidad de considerar como reservada la respuesta dada por el gobierno.

Un problema de este acto de control es que aunque la Constitución y los Reglamentos, tanto del Congreso como del Senado, establecen la obligación de contestar la pregunta, ninguna sanción se establece para el caso en que el gobierno omita su contestación.<sup>313</sup>

**11. Las Cortes Generales examinan, enmiendan y aprueban los Presupuestos Generales del Estado** (art. 134.1 relacionado con el 134.3).

**12. Las Cortes Generales, a través del Tribunal de Cuentas, fiscalizarán las cuentas y la gestión económica del Estado.** Este Tribunal depende directamente de las mismas, y tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que se hubiese incurrido (art. 136.1 y 136.2, en relación con la Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo).

Es importante mencionar que, en la actualidad, en las Cortes existe una Comisión de Reglamentos que tiene como una de sus finalidades la realización de estudios para mejorar los procedimientos parlamentarios, también objetivo de numerosos trabajos elaborados por diversos autores franceses, españoles, entre otros, pero han sido los italianos los que más se han dedicado a estos temas de Derecho Parlamentario.<sup>314</sup>

---

313 Cfr. Garrorena Morales, Ángel. *Ob. cit.*, pp. 52, 61 y 65. Chauchat, Mathias. *Ob. cit.*, p. 34. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, pp. 166, 167 y 171. Santaolalla López, Fernando. "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", *Ob. cit.*, p. 82, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, *Ob. cit.*, pp. 85 y 87, *El Parlamento en la encrucijada*, *Ob. cit.*, p. 129 y *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 399. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, p. 30. Virga, Pietro. *Ob. cit.*, p. 185. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 190. Fraile Clivillés, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 569, 597 y 598. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 81. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 159, 162, 165 y 167.

314 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 170 y 171. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 433. Fraile Clivillés,

## b. Del Congreso de los Diputados

El Congreso de los Diputados es una Cámara de representación popular, integrado por 350 diputados,<sup>315</sup> cuya duración en el cargo es de cuatro años o hasta el día en que se disuelva la Cámara.<sup>316</sup> El fundamento constitucional para afirmar que esta Cámara tiene como facultades, entre otras, controlar la acción del gobierno, lo encontramos en los siguientes actos de control y sus respectivos artículos constitucionales:

1. El Congreso de los Diputados **autorizará**, mediante votación, al rey para que manifieste el **consentimiento** del Estado para que a través de **tratados** se obligue **internacionalmente** (art. 74.2 relacionado con los arts. 63.2 y 94. 1).

2. Los diputados podrán constituir **Comisiones de Investigación** que versarán sobre cualquier asunto de interés público (art. 76). El RC contempla su regulación en los artículos 40, 43.3, 51, 52, 52.1 a 52.6 y 64.3.

Para proponer la creación de una Comisión de Investigación en el Congreso de los Diputados, es necesario que la propuesta provenga ya sea del gobierno, de la Mesa de la Cámara o de dos grupos parlamentarios, o de 1/5 parte de los diputados, es decir, 70 diputados.

Una vez aprobada la propuesta, las Comisiones de Investigación estarán integradas por 40 diputados. Sus reuniones son secretas, por lo que los diputados están obligados a no divulgar las actuaciones. Dichas Comisiones están facultadas para requerir tanto la comparecencia de los miembros del gobierno como la de cualquier persona.

---

Manuel. *Ob. cit.*, pp. 539, 540, 570 y 571. Lucas Verdú, Pablo. "Problemas actuales de la institución parlamentaria", *Revista de Política Comparada*, España, n. IX, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, p. 19.

315 Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1991, pp. 8 y 9.

316 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 139.

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación se plasmarán en un dictamen que será discutido y aprobado por el Pleno de la Cámara. Posteriormente, si se aprueban, las conclusiones se publicarán en el BOCG y son comunicadas al gobierno, con la posibilidad de ser trasladadas al Ministerio Fiscal.

De 1978 a 1986 se han constituido ocho Comisiones de Investigación por el Congreso de los Diputados.<sup>317</sup>

3. El gobierno está **obligado a explicarse** sobre el contenido de las **peticiones individuales o colectivas** que reciba el Congreso de Diputados por escrito, siempre que éste lo exija (art. 77.1 y 77.2 en relación con el art. 49 del RC).

4. El Congreso está facultado para dar la previa delegación al Poder Ejecutivo para que éste elabore **legislación delegada** (arts. 82.1 a 82.6).

La legislación delegada es aquella que elabora el Ejecutivo tras una delegación del Parlamento, cuyo objeto es hacer frente a situaciones imprevistas y necesidades que se den en la actividad pública y que requieren no precisamente una urgente solución, pero si complicada.

El control parlamentario se manifiesta en la verificación de que el texto resultante de la delegación conferida al gobierno, corresponda con la voluntad de la institución representativa, así como establecer fórmulas adicionales de control. El procedimiento consiste en que el gobierno está obligado a depositar en la Cámara el texto de la norma delegante, publicándose en el BOCG. Inmediatamente comienza el plazo de un mes para que los diputados formulen objeciones a la

---

317 Cfr. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, pp. 68, 124 y 125. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 86 y 87. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 176, 177, 179 y 180. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, p. 157, 160, 172 y 173. Remiro Brotons, Antonio. *Ob. cit.*, p. 97.



utilización de la delegación. Si hay objeciones, se remitirán a la Mesa del Congreso y ésta, a su vez, a la Comisión competente para que emita un dictamen, mismo que será debatido en el Pleno de la Cámara.

Este acto de control está regulado por los artículos 152 y 153 del RC.

Si el resultado del debate es positivo, el texto elaborado por el gobierno entrará en vigor, integrándose la norma al orden jurídico. Asimismo, podrá darse el supuesto de modificación del texto elaborado por el gobierno, devolviéndose a éste para que efectúe las modificaciones conforme a la voluntad de la Cámara. Si el resultado del debate es negativo, el texto no entrará en vigor y se devolverá al Ejecutivo.<sup>318</sup>

5. El Congreso está facultado para comprobar obligatoriamente la extraordinaria y urgente necesidad para que el gobierno dicte **Decretos-leyes**, los cuales son disposiciones con fuerza de ley (Art. 86).

Su procedimiento consiste en que los Decretos-leyes se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (BOE). A partir de este momento, se dan 30 días hábiles para el control, es decir, para la comprobación, a través de un debate, de la extraordinaria y urgente necesidad de que el gobierno los dicte. En el debate se establece un turno a favor y otro en contra, además intervendrán los Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Posteriormente se necesitará la votación de la mayoría absoluta de los miembros, para la convalidación total o derogación.<sup>319</sup> La resolución se publicará en el BOE. Este es un control sobre los actos del gobierno. Su regulación la encontramos en el RC, en sus artículos 74.2, 90.1, 151, 151.2 y 151.6.

---

318 Cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., pp. 213 a 250 y 256 a 276. Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", Ob. cit., p. 176 y Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. Ob. cit., pp. 93 a 121.

319 Cfr. Manzella, Andrea. Ob. cit., pp. 357 y 358. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", Ob. cit., pp. 186 y 187.

Las posibles consecuencias de este acto de control es la convalidación (definitividad al acto del gobierno) o derogación<sup>320</sup> del Decreto-ley de que se trate, pero también puede darse el silencio del Congreso de los Diputados, entendiéndose que se ha denegado la convalidación.

6. El Congreso de los Diputados tiene como facultad **autorizar** al Presidente del gobierno para que **proponga** al rey la **convocatoria** de un **referéndum consultivo**,<sup>321</sup> por medio del cual se consulte a los ciudadanos alguna decisión política importante (art. 92.2 relacionado con el 87.3). Su procedimiento es el siguiente:

El Presidente del gobierno debe presentar la propuesta de autorización del referéndum ante el Congreso de los Diputados. Ésta se someterá a debate en sesión plenaria. La autorización deberá otorgarse por la mayoría absoluta de los diputados. Si no se autoriza, la consecuencia será la paralización de la iniciativa del Presidente del gobierno.

Este acto de control se encuentra regulado por la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum y por el artículo 161 del RC.

En materia internacional, la única vez que se ha utilizado el referéndum consultivo fue con ocasión de la permanencia de España en el Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN).<sup>322</sup>

---

320 Cfr. *Ibid.*, p. 358. El autor denomina a la derogación del Decreto-ley como "no conversión" del Decreto-ley.

321 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del derecho", *Ob. cit.*, p. 11. El autor considera que la autorización, en ciertos actos políticos como el referéndum, presupone un control político. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, *Ob. cit.*, p. 280. El autor señala que el referéndum se refiere a alternativas claras y con idénticas garantías que las elecciones libres. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 366. El autor afirma que la voluntad expresada por el pueblo a través del referéndum debe ser ley para todos los poderes públicos, por lo que es un error el establecer la expresión de "consultivo".

322 Cfr. *Ibid.*, pp. 365 a 368. Pérez Tremps, Pablo. "El control parlamentario de la política exterior", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 275.

7. En relación al artículo 94.1 constitucional, el gobierno presentará la solicitud de la autorización de las Cortes respecto del **tratado o convenio** ante el Congreso (art. 154, 156.1, 156.2, 159 del RC).<sup>323</sup>

8. El rey, tras oír a los representantes de las distintas fuerzas parlamentarias, propone al Congreso un candidato para la Presidencia del gobierno, quien a su vez expondrá su programa político y solicitará la **confianza** de la Cámara. Posteriormente el Congreso de los Diputados votará la **investidura** o no como Presidente. Este acto de control parlamentario está estrechamente vinculado con la función de dirección política, como ya lo mencionamos en páginas anteriores del capítulo primero (art. 99, relacionado con los arts. 56.1, 64.1, 68.4, 100, 101, 115, 168 constitucionales).

Este acto de control se produce después de las elecciones y al inicio de cada legislatura del Congreso de los Diputados (cada 4 años o en virtud de una disolución anticipada) o después de una aprobación de una moción de censura, dimisión o fallecimiento del Presidente del gobierno. Su procedimiento es el siguiente:

El rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, propone un candidato a la Presidencia del gobierno, quien expondrá su programa político sin límite de tiempo. Posteriormente se suspende la sesión por el tiempo que señale el Presidente de la Cámara. Reanudada la sesión, intervendrá un representante de cada grupo parlamentario durante 30 minutos, el candidato contestará las intervenciones sin límite de tiempo, se da la réplica de los representantes de los grupos parlamentarios durante 10 minutos y se vota dos veces la candidatura, la primera votación (mayoría absoluta) se lleva a cabo en la hora que fije el Presidente de la Cámara y la segunda, 48 horas después (mayoría simple). Si no se obtiene la mayoría absoluta en la primera votación y mayoría relativa en la segunda, se tramitarán nuevas propuestas.

---

323 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 287 a 291.

El RC regula este acto de control parlamentario en los artículos 171 y 171.5.<sup>324</sup>

9. El Congreso y sus Comisiones pueden **recabar información** del gobierno y de sus Departamentos, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109 constitucional, en relación con los artículos 7 y 44 del RC, con la Ley de Secretos Oficiales de 1978 y con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, del 18 de diciembre de 1986 sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas). Esta resolución señala, en cuanto al Pleno, que la información podrá ser solicitada por uno o más grupos parlamentarios de la Cámara, pero el gobierno podrá solicitar a la Mesa —la cual resolverá esa solicitud— que la información relativa a determinada materia secreta sea facilitada sólo al Presidente del Congreso, la Mesa es quien resolverá dicha solicitud. En cuanto a las Comisiones, esta resolución señala que el gobierno podrá solicitar informar a la Comisión competente, en sesión secreta y con asistencia sólo de los miembros de esta Comisión. Si la información que solicitare la Comisión perteneciera a la categoría de secreto, el gobierno la facilitará a tres diputados elegidos por el Pleno y, si perteneciera a la categoría de reservado, la información la obtendrán los diputados que actúen en la Comisión como portavoces de los grupos parlamentarios. Esta resolución, al igual que el RC, señala la obligación de los diputados de no divulgar las actuaciones que tengan el carácter de secretas. Por lo anterior, dicha resolución limita el alcance tanto del artículo 109 constitucional, lo regulado por la Ley de Secretos Oficiales, como lo que dispone el propio RC respecto de este acto de control parlamentario.<sup>325</sup>

10. El Congreso y sus Comisiones podrán **reclamar la presencia de los miembros de gobierno y solicitar que informen** ante el

---

324 Cfr. Crisafulli, Vezio. *Stato popolo governo*, Milano, Giuffré, 1985, p. 222. Publicaciones del Congreso de los Diputados, *Ob. cit.*, pp. 10 y 11. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 336 a 346.

325 Cfr. Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás. "Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento", *Ob. cit.*, pp. 287 a 299.

mismo funcionarios de sus Departamentos (art. 110 constitucional). A esto se le denomina sesiones informativas —en México, comparecencias—, y consiste en que "un miembro del gobierno, por propia iniciativa o a petición de la Comisión, expone las líneas de su gestión y se somete a las preguntas y observaciones de los diputados".<sup>326</sup> El RC en sus artículos 44.2, 44.3, 189, 202 y 203 regula a las comparecencias gubernamentales ante la Comisión, con el objeto de informar sobre un determinado asunto o en razón a la materia objeto del debate.<sup>327</sup>

11. Los diputados pueden **interpelar** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a una **moción** (art. 111.1 y 111.2 de la Constitución).

El procedimiento de la interpelación, en esta Cámara, es el siguiente: la interpelación podrá ser presentada por Diputados o Grupos Parlamentarios por escrito, ante la Mesa del Congreso, señalando los motivos o propósitos de la conducta del gobierno o de algún Departamento ministerial en cuestiones de política general. La Mesa del Congreso calificará el escrito y admitirá la interpelación pero, también, podrá comunicar al autor de la supuesta interpelación que ésta sólo procede como pregunta con respuesta oral o por escrito. La interpelación será publicada y transcurridos 15 días se incluirá en el orden del día del Pleno, no pudiendo incluirse solo una interpelación de un mismo grupo parlamentario. Tienen prioridad las interpelaciones formuladas por los diputados o grupos parlamentarios que en el periodo de sesiones no hubiesen consumido la oportunidad de presentar una interpelación por cada 10 diputados. Existe un mínimo de dos horas por semana para la exposición de preguntas e interpelaciones. El autor de la interpelación la expondrá en el Pleno y el gobierno contestará con un límite de tiempo de 10 minutos para sus turnos y de 5 minutos para la réplica. Posteriormente podrá hacer uso

---

326 Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, p. 148.

327 Cfr. *idem*. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 69 y 70. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, p. 122.

de la palabra un representante de cada grupo parlamentario, con un límite de tiempo de 5 minutos.

En cuanto a la moción, ésta podrá presentarse ante la Mesa del Congreso el día siguiente de la interpelación en el Pleno, incluyéndose en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Su debate y votación sigue la misma regulación que el de las proposiciones que no se refieran a leyes.

Si las interpelaciones no hubiesen sido tramitadas en un periodo de sesiones, quedarán convertidas automáticamente en preguntas con respuesta por escrito, a menos que el sujeto interpelante quiera mantener la interpelación. Su regulación se encuentra en los artículos 67.4, 180, 181.1, 181.2, 182, 182.1, 181.2, 182.3, 183, 184 y 191 del RC.

Se presentaron 381, 68, 115 y 18 interpelaciones en la II, III y IV Legislaturas (nov 89-jun 90), respectivamente.<sup>328</sup>

12. Los diputados pueden formular **preguntas** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1).

El procedimiento para la formulación de **preguntas** por **escrito**, a grandes rasgos, es el siguiente: las preguntas se publicarán, a partir de este momento comienza un plazo de 20 días para su contestación. Dicho plazo puede prorrogarse, a solicitud del gobierno y mediante autorización de la Mesa del Congreso, por otros 20 días. Si no se contesta la pregunta escrita, ésta se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, la cual tendrá que contestarse de forma oral.

---

328 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 411 a 414. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Ob. cit., p. 13. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., pp. 168 a 171. López Guerra, Luis y otros. Ob. cit., pp. 122 y 123. Marcet I Morera, Joan. "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, No. 22, Congreso de los Diputados, 1991, p. 17.

El RC establece un tiempo mínimo semanal para la formulación de preguntas al gobierno, cuyo origen es el artículo 48 de la Constitución francesa de 1958.

Se presentaron 3,225, 8,346, 18,086 y 3,007 preguntas escritas en la I, II, III, IV (nov 89-jun 90) Legislaturas, respectivamente.<sup>329</sup>

En cuanto a las **preguntas orales**, su procedimiento es el siguiente: un parlamentario presentará, ante la Mesa del Congreso, un escrito que contenga la formulación de una sola cuestión sobre un hecho, una situación o una información sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna medida en relación a un asunto determinado. La Mesa del Congreso calificará el escrito.

El procedimiento para las preguntas orales, en sesión plenaria, es el siguiente: en las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno se dedicarán dos horas como tiempo mínimo para la formulación de preguntas e interpelaciones. Los escritos sobre las preguntas a formular se presentarán ante la Mesa del Congreso, quien las calificará e incluirá en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por los diputados que no hubiesen formulado preguntas en Pleno en el mismo periodo de sesiones. El Presidente del Congreso establecerá el número de preguntas a incluir en el orden del día. En la sesión plenaria, el diputado formulará la pregunta con un límite de tiempo de 5 minutos y el gobierno contestará, el primero podrá replicar o repreguntar y nuevamente podrá intervenir el gobierno. Terminado el debate de esta cuestión, el Presidente del Congreso dará la palabra a otro diputado para que formule otra cuestión.

Se presentaron 275, 969, 1,080 y 167 preguntas orales ante el Pleno, en la I, II, III y IV (nov 89-jun 90) Legislaturas, respectivamente.

---

329 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 400 a 406 y en *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Ob. cit., pp. 87, 137 y 247. Marcet I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 17.

El procedimiento de las preguntas orales en Comisión es el siguiente: las preguntas se publicarán. Transcurridos 7 días, a partir del momento de su publicación, podrán incluirse en el orden del día. La formulación de preguntas y su contestación no excederá de 10 minutos, mientras que las réplicas no excederán de 5 minutos. Las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito.

La regulación de las preguntas se encuentra en el RC en sus artículos 103, 118.1, 163.3, 181.1, 181.2, 185, 186.1, 186.2, 186.3, 187, 188, 189, 190.1, 190.2, 191 y 192.

Se presentaron 764, 94, 1,396 y 331 preguntas orales ante Comisiones, en la I, II, III y IV (nov 89-jun 90) Legislaturas, respectivamente.<sup>330</sup>

13. El Presidente del gobierno puede plantear la **cuestión de confianza** sobre su programa o sobre una declaración de política general precedida de una deliberación en Consejo de Ministros ante el Congreso de los Diputados, quien la otorgará o no a través de votación (art. 112).

El procedimiento, para la cuestión de confianza, es el siguiente: la presentación se hará por escrito motivado, ante la Mesa del Congreso, acompañada por la certificación del Consejo de Ministros, con el objeto de que se apruebe una rectificación del programa inicial o se aprueben declaraciones que tengan relieve político o trascendencia para el Estado, que exijan una toma de postura del gobierno. Posteriormente, el Presidente de la Cámara convocará al Pleno y abrirá un debate. El Presidente del gobierno presentará el programa o la declaración política general sin límite de tiempo. Los portavoces de los grupos parlamentarios intervendrán durante 30 minutos cada uno. El Presi-

---

330 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 400 a 406 y *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Ob. cit., pp. 87, 137 y 247. López Guerra, Luis y otros. *Ob. cit.*, pp. 122 y 123. Marcet I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 17.



dente del gobierno podrá replicar en cualquier momento y los portavoces duplicar por un tiempo de 10 minutos. Al finalizar el debate, 24 horas después, la cuestión de confianza deberá someterse a votación. Se aprobará con el voto favorable de la mayoría simple de los diputados, si no se logra la mayoría simple o si se rechaza la cuestión de confianza por dicha mayoría, el gobierno tendrá que dimitir.

La finalidad de la cuestión de confianza es comprobar, en momentos políticos importantes, que el gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Se han planteado dos cuestiones de confianza, en la I y IV Legislaturas.<sup>331</sup>

14. El Congreso de los Diputados tiene como facultad exigir la responsabilidad política del gobierno a través de la votación de la **moción de censura**, dando origen a la dimisión del mismo (arts. 108, 113 y 114 relacionados con el 99.3, 78.2, 73.1, 73.2, 101, 115.2 constitucionales).<sup>332</sup>

En España, el antecedente de la moción se censura se encuentra en el Estatuto Real de 1834. El Reglamento de la Cámara de 1847 también la reguló, pero se consignó constitucionalmente sólo hasta 1869, por lo que es un acto de control de la institución representativa española de particular importancia durante el siglo XIX aunque, posteriormente, durante el siglo XX, la Constitución de 1931 también la reguló y la vigente también lo hace.

En Inglaterra, desde 1894 hasta la fecha, la Cámara de los Comunes ha aprobado sólo dos mociones de censura, en 1895 y en 1979. En Francia y en Alemania, desde 1958, sólo se ha aprobado una moción de censura en 1962 y 1982, respectivamente. En Portugal,

---

331 Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. *Ob. cit.*, p. 12. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 346 a 350. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 196. Marcet I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 16.

332 Cfr. Hauriou, André. *Ob. cit.*, p. 1027. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 135 y 136.

desde 1976, no se ha dado alguna moción de censura. Mientras que en España, dos mociones de censura se han presentado desde 1978 hasta la fecha, en mayo de 1980 contra el presidente Adolfo Suárez González<sup>333</sup> y en marzo de 1987 contra Felipe González, presentando a Hernández Mancha como candidato, cuya consecuencia fue el desgaste del gobierno.

A través de este acto de control el Congreso de los Diputados expresa la ruptura de la relación de confianza que vinculaba al gobierno, obligándolo a dimitir. Su procedimiento es el siguiente: La moción de censura deberá proponerse por una décima parte al menos de los diputados a la Mesa del Congreso, y debe mencionar el nombre de un candidato a la Presidencia del gobierno.<sup>334</sup> Posteriormente se inicia un debate parlamentario en donde intervendrán los Diputados firmantes y el candidato propuesto exponiendo su programa sin límite de tiempo. Durante este debate, podrán presentarse candidatos alternativos a la Presidencia del gobierno con su respectivo programa de gobierno. Finalizada esta intervención, el Presidente del Congreso deberá interrumpir la sesión para que intervenga un representante de cada Grupo parlamentario durante 30 minutos, teniendo el derecho de rectificación de 10 minutos. Después de cinco días de haberse presentado la moción de censura, deberá efectuarse la votación pública de la misma. Su aprobación requerirá la votación de la mayoría absoluta del Congreso que representa, en la actualidad, 176 votos a favor. Si esto sucede, el Presidente del gobierno deberá inmediatamente presentar

---

333 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 140. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, p. 350. Vitorino, Antonio. "El control parlamentario del Gobierno", *Ob. cit.*, p. 362. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 192, 194 y 195.

334 Como consecuencia de considerar como requisito la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno, para llevar a cabo la moción de censura en España, ésta es calificada como "moción de censura constructiva". Es el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn quien introduce el voto de censura constructivo, con el propósito de evitar una crisis gubernamental, cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 157 y ss. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 192. Es "un freno a las veleidades del Parlamento", citando a Jiménez de Asúa, así lo considera Sevilla Andrés, Diego. "Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)", *Ob. cit.*, p. 134.

su dimisión al rey, quedando investido de la confianza del Congreso de los Diputados el candidato previsto, quien será nombrado, por el Jefe de Estado, Presidente de gobierno.<sup>335</sup>

Si la moción de censura no se aprueba, el Presidente del gobierno tiene la facultad de solicitar la disolución de las Cámaras. Pero también puede darse el caso de que los firmantes de la moción de censura o de las **mociones "alternativas"**<sup>336</sup> sean sancionados. Sanción que consiste en que no puedan presentar otra moción de censura durante el mismo periodo de sesiones.

Su regulación en el RC la encontramos en los artículos 23.1, 175.2, 176, 57.1, 61.2, 177, 177.1, 70.5, 176.2, 177.3, 177.4, 85.2, 86, 177.5 y 179.<sup>337</sup>

En cuanto a este acto, coincidimos con López Guerra al afirmar que la moción de censura es un acto de control parlamentario y es, al mismo tiempo, la característica más importante del sistema de gobierno parlamentario, pero en la actualidad no opera debido a la democracia de partidos.<sup>338</sup> Sin embargo, a pesar de que la moción de censura no se apruebe consideramos que podría provocar cambios en la actuación del gobierno y en su programa por lo que, en este caso, se producirán consecuencias.

---

335 Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. *Ob. cit.*, p. 12. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 350 a 355.

336 Se pueden proponer, durante los dos siguientes días a la presentación de la moción de censura, nuevos candidatos a la Presidencia del Gobierno, denominándose a lo anterior "mociones de censura alternativas", cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 176. Para abundar más en este tema consultar Virgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 242 y ss.

337 Cfr. *Ibid.*, pp. 151 a 153 y 160 a 183.

338 Cfr. López Guerra, Luis. "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 244.

Creemos que el problema principal de la moción de censura en España, es el relativo a que no puede operar contra los ministros del gobierno en forma individual, como en otros países, sino colectivamente,<sup>339</sup> ya que sólo se regula la responsabilidad solidaria del gobierno ante el Congreso, posibilidad que en la actualidad debiera también regularse.

15. El Congreso de los Diputados tiene como facultad **autorizar la prórroga del estado de alarma** declarado por el gobierno (art. 116.2). El Congreso determinará su duración y condiciones a través del debate y votación.

16. El Congreso de los Diputados está facultado para **autorizar al gobierno a declarar el estado de excepción**, así como su **prórroga** (art. 116.3); se debe determinar sus efectos, el ámbito territorial a que se extiende y su duración a través de un debate precedido por una votación.

17. A propuesta del gobierno, el Congreso de los Diputados tiene como facultad **declarar o no el estado de sitio** (art. 116. 4). Se lleva a cabo un debate. y, posteriormente, se efectúa una votación, requiriéndose la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso, es decir, 176 diputados. Debe señalarse su ámbito territorial, así como su duración y condiciones del estado de sitio.<sup>340</sup>

18. El gobierno deberá presentar, ante el Congreso de los Diputados, los **Presupuestos Generales del Estado** tres meses antes de la expiración de los del año anterior (art. 134.3 relacionado con el 75 constitucionales, en relación con los arts. 133.2, 133.3 del RC).

El procedimiento, a grandes rasgos, es el siguiente: presentados los presupuestos, por parte del gobierno, se da una primera lectura

---

339 Cfr. Crisafulli, Vezio. *Ob. cit.*, p. 151.

340 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 371 a 374. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, p. 172.

ante el Pleno del Congreso con el objeto de establecer un debate sobre la totalidad de la cuantía global y que consiste en una discusión muy general del proyecto, sin adoptarse resoluciones sobre sus partidas. La intervención parlamentaria se traduce en el examen y en la aceptación o rechazo de la cifra global. Concluido el debate, el proyecto se remitirá a la Comisión de Presupuestos para su estudio y dictamen. Posteriormente, en sesión plenaria, deberá ser discutido y votado en una segunda lectura.<sup>341</sup>

Por último, en cuanto a los actos de control del Congreso de los Diputados sobre los miembros del gobierno, tenemos que como consecuencia de la realización de estudios en torno al control parlamentario, en 1982 se dictaron resoluciones de la Presidencia del Congreso y Acuerdos de la Junta de Portavoces con el objeto de ampliar las posibilidades del ejercicio del control parlamentario. Con lo cual, las preguntas orales y escritas, las interpelaciones, así como las Comisiones especiales se incrementaron a partir de la I Legislatura hasta la III Legislatura.<sup>342</sup>

El 28 de mayo de 1992, el Congreso de los Diputados publicó en el BOCG la "Proposición de Reforma al Reglamento del Congreso de los Diputados" vigente. Posteriormente se publicaron las enmiendas a dicha reforma;<sup>343</sup> el 9 de febrero de 1993, el Informe de la ponencia sobre la misma, y el 7 de abril del mismo año, el Dictamen de la Comisión.<sup>344</sup> Dicha reforma tiene como propósito llevar a cabo una reordenación sistemática de la rúbrica y contenido de los títulos del

---

341 Cfr. *Ibid.*, pp. 280 a 284.

342 Cfr. López Guerra, Luis. *Ob. cit.*, p. 244.

343 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, n. 140-5, Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 1992.

344 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, n. 140-7, Congreso de los Diputados, 9 de febrero de 1993, en relación con el dictamen de la Comisión, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 7 de abril de 1993.

RC vigente, introduciendo profundas modificaciones. Algunas de éstas, a grandes rasgos, son las siguientes:

1. Las Comisiones, por conducto de la Presidencia del Congreso podrán solicitar del gobierno la información o documentación que precisen, la comparecencia de los miembros del gobierno y la presencia de autoridades y funcionarios públicos, así como adoptar acuerdos respecto de la solicitud de información o comparecencia (art. 49 PRRC).<sup>345</sup>

2. Las Comisiones de Investigación son consideradas como Comisiones no Permanentes (art. 57 PRRC). Asimismo, podrán solicitar, por conducto de la Presidencia del Congreso, la comparecencia ante las mismas de acuerdo a la Ley Orgánica de Comparecencia de 1984.

Las materias clasificadas, de acuerdo con la legislación sobre secretos oficiales, no serán objeto de investigación (art. 58 PRRC).

3. Las sesiones de las Comisiones no serán públicas, pero cuando se trate de preguntas con respuesta oral, comparecencias o proposiciones no de ley, asistirán los medios de comunicación debidamente acreditados (art. 72 PRRC).

4. Los turnos de intervención de los grupos parlamentarios serán iniciados por el Grupo de la oposición con mayor número de diputados, excepto cuando la Junta de Portavoces acuerde otra cosa (art. 82 PRRC).

5. De las sesiones secretas se levantará Acta, ejemplar que será custodiado por la Presidencia del Congreso (art. 105 PRRC).

6. En cuanto al Proyecto de Ley de Presupuestos, se introducen grandes modificaciones a su procedimiento contenidas en los artículos 144 a 147 de la PRRC.

---

345 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, No. 140-1, Madrid, Congreso de los Diputados, 28 de mayo de 1992.

7. El título VII Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica, contenido en la PRRC, contempla los tratados internacionales, introduciendo modificaciones al procedimiento de solicitud de autorización (arts. 167 a 174 PRRC). Respecto del referéndum consultivo, estados de alarma, de excepción y de sitio, no se introducen modificaciones (arts. 175 al 179 PRRC).

8. En el título VIII Del otorgamiento y retirada de confianza, no se introducen modificaciones a los procedimientos de investidura y cuestión de confianza. Pero en cuanto a la moción de censura se establece, a partir de su presentación, un plazo no inferior a cinco días ni mayor a diez para la votación de la misma (art. 192 PRRC).

9. El título IX De las interpelaciones y preguntas, introduce modificaciones al procedimiento de las mismas (arts. 195 a 207 PRRC).

10. El título X De las Comparecencias, introduce modificaciones a su procedimiento, y las contempla en un título específico (arts. 211 a 214).

11. El título XII De examen y debate de las comunicaciones, programas y planes del gobierno, introduce modificaciones (arts. 215 a 218 PRRC).

12. El título XIII Del ejercicio de las competencias del Congreso en relación con otras instituciones es por demás novedoso, ya que introduce modificaciones respecto a la propuesta de nombramiento y designación de personas, examen de informes que deben remitirse al Congreso, tanto los del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, como del Consejo General del Poder Judicial. Además, sigue contemplando un capítulo "Del control por el Congreso del Ente Público RTVE", es decir, de "Radio y Televisión Española" (arts. 219 a 230 PRRC).

### c. Del Senado

El Senado es una Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la Constitución), es decir, se integra sobre la base de las provincias, cuatro senadores para cada una, en segundo término, a las Comunidades Autónomas les corresponderá un senador para cada una y un senador por cada millón de habitantes de su territorio correspondiente. Así el Senado se integrará, aproximadamente, con 248 senadores. Su duración en el cargo es de cuatro años o el día en que se disuelvan las Cortes Generales, pero existe una excepción cuando se trate de un senador que tenga la condición de parlamentario autonómico y la pierda, se extinguirá también su mandato senatorial.<sup>346</sup>

Los actos de control que puede llevar a cabo el Senado, conforme al orden de numeración de los artículos de la Constitución española de 1978 vigente, son los siguientes:

1. El Senado **autorizará**, mediante votación, al rey para que manifieste el **consentimiento** del Estado para obligarse **internacionalmente** a través de **tratados** (art. 74.2 relacionado con los arts. 63.2 y 94.1).

2. Los senadores podrán constituir **Comisiones de investigación**, que versarán sobre cualquier asunto de interés público (arts. 76.1 y 76.2 en relación con los arts. 51, 54.1, 59, 60 y 75 del Reglamento del Senado, RS).

Para que el Senado constituya una Comisión de Investigación es necesario que sea a propuesta del gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. Cuando la propuesta sea aprobada, dichas Comisiones se integrarán con 25 senadores. La decisión para que las reuniones de las Comisiones de Investigación sean públicas o secretas es potestativa. Sin embargo, se admi-

---

346 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", *Ob. cit.*, pp. 129, 134 y 135.



tirá la presencia de los medios de comunicación, excepto cuando lo prohíba la mayoría de los miembros de la Comisión.<sup>347</sup> Con ello, se "consagra la publicidad como excepción y el secreto como norma, cuando debiera ser al revés".<sup>348</sup>

El artículo 76.2 constitucional y el 70.2 del RS mencionan que las "Comisiones de Investigación podrán **requerir la presencia de cualquier persona** para declarar ante las mismas, introduciendo así específicamente la obligación de declaración como elemento constitutivo de la obligación de comparecer".<sup>349</sup>

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación, cuando sean aprobadas por el pleno de la Cámara, se publicarán en el BOCG, salvo que se acuerde lo contrario por la totalidad o parte de las mismas.

De 1977 a 1986 se han constituido 14 Comisiones de Investigación por el Senado.<sup>350</sup>

3. El gobierno está **obligado a explicarse** sobre el contenido de las **peticiones individuales o colectivas** que reciba el Senado por escrito, siempre que éste lo exija (art. 77.1 y 77.2 constitucionales, en relación con los arts. 193, 194 y 195 del RS).

4. En relación al artículo 94.1 constitucional, una Comisión del Senado elaborará una propuesta razonada sobre si debe accederse o no a la **autorización** solicitada respecto de un **tratado o convenio**. Si su acuerdo no coincide con el del Congreso de los Diputados, se

---

347 Cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., p. 177 y 179. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, p. 87 y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, pp. 157 y 158.

348 *Ibid.*, p. 160.

349 García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., p. 180.

350 Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, pp. 160, 172 y 173.

reunirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras, con el propósito de elaborar un nuevo texto del acuerdo, mismo que será votado. Si esta Comisión mixta no llega a un acuerdo, será el Congreso de los Diputados, a través del voto de la mayoría absoluta, quien decida (arts. 144.1, 144.3, 145 y 147 del RS).<sup>351</sup>

5. El Senado y sus Comisiones pueden **recabar información** del gobierno y de sus Departamentos, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109). Los artículos 66 y 67 del RS regulan la transmisión de información escrita, en relación con la Ley de Secretos Oficiales de 1978.

6. El Senado y sus Comisiones pueden **reclamar la presencia de los miembros de gobierno** y podrán solicitar que **informen** ante los mismos funcionarios de sus Departamentos (art. 110).

Los artículos 66, 67 y 117 del RS regulan a las sesiones informativas, y tienen por objeto que, a través de la información oral, el gobierno formule una declaración sobre algún tema.<sup>352</sup>

7. Los senadores pueden **interpelar** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a una **moción** (art. 111.1 y 111.2). Las interpelaciones deben versar sobre la política del Ejecutivo, en relación a cuestiones de interés general, cuyo procedimiento es el siguiente:

Los senadores presentarán ante la Mesa del Senado el escrito de la interpelación, quien la calificará y admitirá, pero también podrá comunicar al autor de la interpelación que ésta sólo procede como pregunta con respuesta oral o por escrito. El gobierno podrá solicitar,

---

351 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 311 y 312.

352 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 69 y 70. Lucas Verdú, Pablo. "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)", en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Rapún (edit.), Madrid, Labor, 1978, p. 367. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Ob. cit.*, p. 148.

mediante un escrito motivado, el aplazamiento de una interpelación por un tiempo que no debe exceder de un mes. El tiempo para la exposición de la interpelación es de 15 minutos y para la contestación del ministro 15 minutos. Los portavoces podrán intervenir 5 minutos, pudiéndose originar nuevos turnos para las rectificaciones.

En cuanto a la moción, ésta sólo se admitirá cuando el senador interpelante no quede satisfecho con la respuesta o explicación dada por el gobierno.

Los artículos 170, 170.1, 170.2, 170.3, 171, 171.1, 171.2, 172 y 173 del RS regulan a la interpelación.

8. Los senadores pueden formular **preguntas** al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1).

El procedimiento para las **preguntas** con contestación **escrita** es el siguiente: se publica el anuncio de la pregunta, más no su texto. A partir de este momento, el gobierno tiene un plazo de 20 días para que remita la contestación. La contestación y la pregunta se publicarán conjuntamente. Si el gobierno no contesta en dicho plazo, el senador podrá reclamar la publicación inmediata del texto íntegro de la pregunta. Con lo cual, será una forma de manifestar y hacer público el incumplimiento de esta obligación por parte del gobierno.

La **pregunta oral** es aquella interrogación sobre un hecho, una situación o información relativa a si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna medida en relación a un asunto determinado. Su procedimiento, en sesión plenaria, es el siguiente: se presentará un escrito que contenga una sola cuestión. Ésta se incluirá en el orden del día, dando prioridad a las preguntas presentadas por los senadores que no hubiesen formulado preguntas en el correspondiente periodo de sesiones. El Senado se reserva, en cada sesión, 60 minutos para la exposición de las preguntas. Las preguntas se formularán desde el escaño y serán contestadas por un ministro, estableciéndose la posibilidad de réplica y dúplica. Las intervenciones, tanto del senador como la del ministro, no podrán exceder de

3 minutos en total. Las preguntas no desarrolladas se remitirán a la siguiente sesión.

El procedimiento de las preguntas, en Comisión, es el siguiente: se presenta la pregunta y después de una semana se incluirá en el orden del día. Las preguntas pueden ser contestadas por los ministros y por los secretarios de Estado. El límite de tiempo de los turnos de palabra, para la exposición de la pregunta y para la contestación, es de 10 minutos y de 5 minutos para los de réplica y duplica.

Los artículos 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 y 169 del RS regulan el procedimiento de este acto de control de la institución representativa española sobre los miembros del gobierno.<sup>353</sup>

El papel del Senado español, como el de otras Cámaras altas de diversos países, es marginal y desigual, ya que no dispone de facultades principales como las del Congreso de los Diputados (Cámara baja) quien monopoliza, sobre todo, el ejercicio de la función de control.<sup>354</sup> Se considera que es difícil que los poderes del Senado aumenten y los que ya posee son sumamente débiles,<sup>355</sup> de esta forma, no interviene en la investidura del gobierno, ni en la moción de censura, cuestión de confianza, legislación delegada, Decretos-leyes, referéndum consultivo, estado de alarma, estado de excepción, estado de sitio, etcétera.

Nos parece conveniente que también el RS se reforme, al igual que el RC cuya reforma ya se ha puesto en marcha en 1992,<sup>356</sup> con el

---

353 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Ob. cit., pp. 414 y 415 en cuanto a las interpelaciones y respecto de las preguntas pp. 406 a 409.

354 El Doctor Pablo Lucas Verdú en su obra *Curso de Derecho Político*, Ob. cit., pp. 368 y ss. lo denomina "bicameralismo imperfecto". Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Constitucional I*, Ob. cit., p. 191. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", Ob. cit., pp. 129, 130, 170 y 192. Mirkine-Guetzevitch, B. Ob. cit., p. 74.

355 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Ob. cit., pp. 68, 69 y 78. Raigosa Sotelo, Luis. "El control parlamentario en España", Ob. cit., p. 173.

356 Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales. *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, No. 140-1, 28 de mayo de 1992.

objeto de llevar a cabo una reordenación sistemática de la rúbrica y contenido de los títulos del RS vigente, poniendo especial atención a los tratados o convenios internacionales, ya que por su contenido y naturaleza requieren una regulación específica. Respecto a los actos de control, deben ser agrupados por títulos con su respectiva rúbrica, teniendo especial cuidado en que las materias contenidas en estos actos guarden identidad.

## **D. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias en los actos de control**

García Morillo y Spagna Musso<sup>357</sup> señalan que a la mayoría parlamentaria lo que le interesa es que el gobierno se acerque a sus posiciones políticas, le preocupa que el gobierno cumpla su programa, sobre el que se concedió el apoyo parlamentario. Con lo cual, se puede afirmar que la mayoría parlamentaria colabora con el gobierno justificando, incluso, sus actuaciones, pero también lo controla corrigiendo determinadas irregularidades o incorporado elementos que lo fortalezcan. De esta forma, el gobierno se autocontrola a través de la mayoría parlamentaria. Un ejemplo de esto lo encontramos en 1981, cuando se dio la dimisión del Presidente Adolfo Suárez, ya que su origen fue la consideración de que la actuación del gobierno se había alejado del programa de gobierno.<sup>358</sup>

---

*Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, No. 140-5, 7 de octubre de 1992. *Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, No. 140-7, 9 de febrero de 1993.

357 Cfr. Spagna Musso, Enrico. *Ob. cit.*, p. 299.

358 Cfr. Pitarch, Ismael E. "La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 331 y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 187, 188, 190, 197, 198 y 303.

García Morillo, Santaolalla López<sup>359</sup> y Remiro Brotons,<sup>360</sup> coinciden en que el control que realiza la mayoría en la actualidad tiene mayor proyección pública que el realizado por la oposición, sólo que los parlamentarios pertenecientes a ésta suelen utilizar a los actos de control para hacerse notar y adornarse en las Cámaras, tratando de conseguir popularidad y demostrar interés ante sus electores y ante la opinión pública. Así tenemos que los instrumentos que más utiliza la mayoría son los de impulso y orientación política, así como, en algunos casos, las Comisiones de Investigación,<sup>361</sup> porque para la creación de éstas es necesario el respaldo de la mayoría.<sup>362</sup>

En cuanto a la oposición,<sup>363</sup> la eficacia de los actos de control, a corto plazo, se encuentra en su capacidad de criticar e influir en la opinión pública, trasmitiéndole información sobre la actuación del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, auxiliándose de los medios de comunicación.<sup>364</sup> A largo plazo, tomando en cuenta que la función de control en el parlamentarismo democrático contemporáneo es una actividad principalmente de información, ésta permitirá al cuerpo

---

359 Cfr. Santaolalla López, Fernando. "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Ob. cit.*, p. 240.

360 Cfr. Remiro Brotons, Antonio. *Ob. cit.*, p. 74.

361 Cfr. Marcet I Morera, Joan. *Ob. cit.*, p. 17.

362 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando. *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, *Ob. cit.*, pp. 284 y 286.

363 Reconocida jurídicamente en Gran Bretaña en 1937, mediante la legalización y constitucionalización de los partidos políticos, considerada como "oposición discrepante", es decir, aquella que "acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo", por Vega García, Pedro de. *Estudios político constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 12 y 38 u "Oposición legítima": "plenamente receptible dentro del sistema de garantías constitucionales propias del Estado de Derecho democrático y social, así como de la forma de gobierno monárquico-parlamentario...", como la denomina López Aguilar, Juan Fernando. *Ob. cit.*, p. 357. Molas, Isidre. *Ob. cit.*, p. 58. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro. J. *Curso de Derecho Constitucional Español I*, *Ob. cit.*, p. 191. Estos autores señalan que la oposición está integrada por las minorías.

364 El Doctor Pablo Lucas Verdú señala que los medios de información y comunicación social son la prensa, radio y televisión, lo que favorecen la participación y oposición, cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, *Ob. cit.*, p. 281.

electoral, en su momento, sancionar tanto a la mayoría parlamentaria como al gobierno, configurándose la oposición como una potencial alternativa de gobierno. También, a corto plazo, la minoría u oposición parlamentaria puede denunciar las carencias y defectos del gobierno pero, sobre todo, forzar, con la utilización de los actos de control, a que la mayoría proceda a un cambio en la conformación de los miembros del gobierno.<sup>365</sup>

Por lo anterior, el papel que realiza la minoría en relación a la función de control parlamentario se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) Controla, critica, limita y fiscaliza al gobierno.
- b) Informa y mantiene la atención de la opinión pública.
- c) Informa y mantiene la atención de las minorías.
- d) Busca la modificación de las políticas gubernamentales.
- e) Trata de influir en el gobierno, para que éste corrija sus errores.
- f) Presiona al gobierno.
- g) Colabora con el gobierno.
- h) Ofrece una alternativa de gobierno.
- i) Proporciona educación política al pueblo.<sup>366</sup>

---

365 Cfr. *Ibid.*, p. 282. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Ob. cit., pp. 187, 188, 190, 197, 198 y 303. Remiro Brotons, Antonio. *Ob. cit.*, p. 74 y Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. *Ob. cit.*, pp. 36 y 37.

366 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, Ob. cit., pp. 282 y 283. Molas, Isidre. *Ob. cit.*, pp. 58 a 61.

## E. Consecuencias

La Constitución española de 1978 vigente recoge, nítidamente, la distinción entre el control parlamentario de la acción gubernamental y las eventuales consecuencias que pueden ser de diversa índole, entre ellas las sancionadoras inmediatas con efectos jurídicos directos, pudiendo ser la exigencia de responsabilidad política,<sup>367</sup> que consiste en que el control puede llevar aparejada, como consecuencia, la dimisión del gobierno, pero el hecho de que tal posibilidad quede excluida no significa la carencia de control, ya que éste también se manifiesta cuando el ministro se encuentra limitado en su actuación, porque sabe de antemano que puede ser llamado a explicar su política general ante el Parlamento y, al mismo tiempo, ante la opinión pública.<sup>368</sup>

El control parlamentario puede tener como posibles consecuencias sancionadoras la exigencia de responsabilidad política, pero también a la responsabilidad política difusa,<sup>369</sup> entendida como una sanción mediata de efectos indirectos, considerada por nosotros como la de mayor importancia en la actualidad, ya que, por un lado, ésta aparece también en el sistema presidencial y, por otro lado, porque se manifiesta en los ciudadanos, responsabilizando a los miembros del gobierno a través de la crítica, e incluso influenciando y modificando sus posiciones políticas.<sup>370</sup> Con lo cual, el control se hace evidente sobre los propios miembros del gobierno, los que se sienten respon-

---

367 Montero Gibert y García Morillo denominan a la exigencia de responsabilidad política "responsabilidad política institucional", *Ob. cit.*, p. 129.

368 Esto es lo que denomina el Profesor y Doctor Pedro de Vega como la "triple consideración". Curso monográfico "Publicidad y representación", impartido en la Universidad Complutense de Madrid, 10 de febrero de 1993.

369 Cfr. Manzella, Andrea. *Ob. cit.*, p. 365. El autor menciona que existe una responsabilidad no institucionalizada a la que denomina "responsabilidad política difusa".

370 En 1981 operó la exigencia difusa de responsabilidad, a pesar de que la moción de censura contra Adolfo Suárez no prosperó, pero lo condujo a su dimisión, cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, p. 200.



sables frente a los ciudadanos, en cuanto a que se les puede imputar acciones y de una forma indirecta cesarlos de sus cargos, así tenemos que no hay acción política sin responsabilidad.<sup>371</sup> Además, cuando se pone en marcha el control político parlamentario ya implica la consecuencia de demostrar que se está realizando la fiscalización del Ejecutivo, es decir, que sus actividades están siendo sometidas a la crítica y valoración del Parlamento. Incluso, el no emitir un juicio por parte de los parlamentarios, aunque el control se realice, es una consecuencia. Así podemos llegar hasta la abstención electoral<sup>372</sup> o al voto de castigo como posibles consecuencias del ejercicio del control político parlamentario.

Por lo anterior, al igual que García Morillo,<sup>373</sup> consideramos que los actos de control parlamentario en España siguen conservando en la actualidad un importante grado de eficacia, ya que son medios útiles para que el órgano controlador compruebe, revise, inspeccione, verifique y examine la actividad del gobierno y la haga llegar a la opinión pública. Eficacia que no sólo depende de la publicidad a través del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y del *Diario de Sesiones* de cada una de las Cámaras, o de la habilidad de los parlamentarios, sino también de los medios de comunicación (uno de los factores principales para la creación de la opinión pública)<sup>374</sup> que juegan un importante papel de intermediarios, permitiendo al Parlamento multiplicar su voz y hacerla llegar a un número considerable de ciudadanos electores.<sup>375</sup> Además, los medios de comunicación son

---

371 Cfr. García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 69 y 70. Fernández-Miranda Alonso, Faustino. *Ob. cit.*, 161. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 126 y 129. Rebollo, Luis Martín. "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las administraciones públicas", *Estudios sobre la Constitución Española*, Madrid, Tomo III, Civitas, 1991, pp. 2787 y 2790.

372 Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "El control parlamentario...", *Ob. cit.*, pp. 18, 19 y 27.

373 Cfr. García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *Ob. cit.*, pp. 183 a 186 y 305.

374 Cfr. Mirkine-Guetzevitch, B. *Ob. cit.*, p. 151.

375 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, *Ob. cit.*, p. 145.

vitales, ya que el "temor al escándalo y a la publicidad es un freno importantísimo a la corrupción social, tanto a nivel individual como de las instancias públicas y de poder".<sup>376</sup> En la actualidad existe "cierto" desinterés por parte de los medios en cuanto a las diversas actividades que realizan las Cortes Generales, entre éstas ciertos actos de control. Decimos "cierto" desinterés, porque tanto la prensa, los noticieros de la radio, los noticieros y programas de televisión últimamente abarcan los debates, las sesiones, los trabajos y demás actividades parlamentarias, pero no siempre se alcanza el nivel deseable que sería, principalmente, que los ciudadanos conociesen la actividad de su institución representativa y su nuevo papel en la actualidad, que es el de ser el órgano que permite ya no el diálogo entre el Parlamento y el gobierno, sino el diálogo (entendido como la posibilidad de concertar, de conciliar intereses y, sobre todo, resolver los asuntos en beneficio de la ciudadanía)<sup>377</sup> entre la mayoría y la oposición, situación que, para algunos, se desconoce en lo que va del siglo XX.<sup>378</sup> Nosotros diríamos que ésta no se conoce totalmente, ya que existe un avance en cuanto a las comparecencias o sesiones informativas; por ejemplo, la comparecencia del 30 de diciembre de 1993, televisada en su totalidad —relativa a la intervención que realizó el Banco de España sobre Banesto, el 28 de diciembre del mismo año— en la que comparecieron el Ministro de Economía y Hacienda y el Gobernador del Banco de España.

---

376 Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. *Ob. cit.*, p. 232.

377 Cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 55.

378 Cfr. Montero, José Ramón. "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, No. 2, 1989, p. 93.



## CAPÍTULO TERCERO

# **EL CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO**



## I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

En este capítulo tercero y último del presente trabajo abordaremos algunas consideraciones introductorias respecto al control del Congreso mexicano —denominado Congreso General o, comúnmente, Congreso de la Unión— sobre los miembros del gobierno, su concepto, la regulación de sus actos actuales, la participación de la mayoría y la oposición parlamentarias, las posibles consecuencias del ejercicio del mismo y, particularmente, un ejemplo de acto de control: la comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso.

La tradición constitucional que surgió en Inglaterra en 1689, donde la denominación gobierno comprendió a la Corona, a los jueces y al Parlamento, pero sin existir superioridad o subordinación entre ellos, sirvió de modelo a Estados Unidos de Norteamérica para elaborar la Constitución de 1787, pero con órganos denominados Presidente, Tribunal Supremo y Congreso.<sup>379</sup> Durante esta época, los constituyentes norteamericanos se basaron en el sistema monárquico inglés, pero con la diferencia de que el Jefe de Estado sería de elección popular y con funciones claramente limitadas en el tiempo, dando origen al sistema presidencial, denominado por Carl Schmitt "régimen

---

379 Cfr. López Guerra, Luis. "La función de control de los parlamentos: problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 236 y 237.

gubernativo".<sup>380</sup> Este sistema se propagó a casi todas las Constituciones de Latinoamérica, incluyendo la mayor parte de las mexicanas.

En los sistemas de gobierno presidencial,<sup>381</sup> entre otras características,<sup>382</sup> predomina y se beneficia el gobierno, sin embargo, esto no tiene por qué conducirnos a la inoperancia del Congreso y mucho menos a que se niegue —o resulte temeraria—<sup>383</sup> la existencia del control parlamentario sobre la actividad del órgano Ejecutivo,<sup>384</sup> ya que por la propia naturaleza de un sistema basado en la estricta división de poderes, el órgano Legislativo no puede exigir la responsabilidad política colectiva de los miembros del gobierno. El control, como ya vimos, se manifiesta de diversas formas, entre éstas, cuando el Presidente y el Congreso se relacionan mediante controles secun-

380 Cfr. Manuel Aragón denomina la función de control parlamentario como "función parlamentaria de control", en "Estudio preliminar", *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVI.

381 Se utilizan también otros términos para señalar una mayor preponderancia del Ejecutivo como son: presidencialista, presidentismo, presidencialismo o régimen presidencial.

382 a) El Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente b) El Presidente es electo por el pueblo c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son miembros del Congreso e) El Presidente no puede disolver el Congreso f) No existe la moción de censura, cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 71. g) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso, cfr. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991, p. 273. h) No existe la cuestión de confianza i) Predomina en los países que pertenecen al continente americano, cfr. Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 31 y 32. j) El Presidente es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno k) Los Secretarios de Estado no forman propiamente un Gabinete, cfr. Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pp. 827 y 828. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, México, UNAM., 1993, p. 122. Para Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 97 y ss., el sistema presidencial tiene las siguientes características: 1. El Jefe de Estado es electo popularmente; 2. El Presidente no puede ser destituido, a través de una votación, por las Cámaras y; 3. El Presidente dirige al gobierno que designa. Asimismo, el autor considera, que en donde mejor ha funcionado este sistema es en Estados Unidos, mientras que en otros países, aproximadamente 19, ha sido frágil.

383 Cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*, México, UNAM, 1991, p. 57.

384 Cfr. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XVI y Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 30.

darios —actos y mensajes presidenciales—,<sup>385</sup> en particular en Estados Unidos de Norteamérica, por lo que afirmamos no sólo que existe el control parlamentario en el sistema presidencial, sino, además, éste es actualmente la actividad más importante del Congreso.

Para el desarrollo de este capítulo es conveniente referirnos al Derecho Parlamentario, sin confundirlo con el Derecho Legislativo, considerando que el Poder Legislativo en la actualidad ya no puede ser denominado de tal forma, dado que ha perdido el monopolio de la legislación y cumple ahora nuevas funciones, por lo que debe ser considerado como "Poder Parlamentario",<sup>386</sup> en virtud de que lo ejerce la institución representativa o parlamentaria, independientemente de que se llame Parlamento, Congreso o Asamblea (unicameral o bicameral). Asimismo, las funciones que realiza la institución representativa deben ser denominadas parlamentarias y no legislativas, tanto en el sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial, ya que no sólo legisla, sino que realiza, según criterio enunciativo y no limitativo, diversas funciones: la legislativa, la jurisdiccional y la "función parlamentaria de control",<sup>387</sup> entre otras.<sup>388</sup>

---

385 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. *Principios de Ciencia Política*, Madrid, tomo II, Tecnos, 1979, pp. 96 y 97.

386 Cfr. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 191.

387 Manuel Aragón denomina a la función de control de la institución representativa sobre el Gobierno o control parlamentario como "función parlamentaria de control", en "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXXI.

388 Entre ellas, la "función política" o de "dirección política", cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 155. Otra de sus funciones es la deliberativa que asegura la libre expresión de las corrientes ideológicas, cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho administrativo", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 60. Bagehot distinguía la función electoral, la representativa, la educativa, la informativa, la legislativa y la financiera. Pérez Serrano señala, además de las clásicas funciones, la fiscalizadora, la política, la administrativa y la de alta representación. Ruiz Castillo menciona la función electoral y representativa. Karl von Beyme es un autor que tipifica a la función de representación y de expresión como la primera función del parlamentarismo moderno, cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en los regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 83 y en *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 130 a 197 considera a las siguientes funciones parlamentarias: representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, etc.



Teniendo en cuenta lo anterior, nosotros definimos al Derecho Parlamentario como aquella parte, rama o sector del Derecho Constitucional —disciplina relativamente nueva—<sup>389</sup> que se refiere a la regulación<sup>390</sup> de la organización, composición, privilegios y funciones de la institución representativa, así como a sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Este Derecho se caracteriza, sobre todo, por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política.

El Derecho Parlamentario, en breve, será una disciplina autónoma, sólo tiene que esperar el desarrollo de su cuerpo normativo y jurisprudencial.<sup>391</sup> En relación a lo anterior, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Área de Estudios de Posgrado, creó en diciembre de 1991 la Cátedra de "Derecho Parlamentario" y en 1996 se impartirá como asignatura optativa en el quinto año de dicha carrera, así como en otras universidades privadas. Asimismo, el 15 de junio de 1992 se creó el Centro de Estudios "Parlamentarios" de Cambio XXI (Fundación Mexicana, A.C.).<sup>392</sup> En

---

ral, administrativa, de indagación, de comunicación y la educativa. Valadés, Diego. *Constitución y política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 152.

389 Vincenzo Michelli en el año académico 1896-97 impartió un curso denominado "Derecho parlamentario" en la Universidad de Perusa. En 1898 pidió una cátedra para explicar esta asignatura. Con lo cual, en estos años ya existía una clara definición del derecho parlamentario, cfr. Martínez Báez, Antonio. "Derecho legislativo o derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 20 y 21.

390 Se trata de normas contenidas en la Constitución, leyes orgánicas, reglamentos, resoluciones y acuerdos que se refieren al Poder Legislativo. Como fuentes del derecho parlamentario encontramos también a la costumbre o práctica parlamentaria, cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 57, 60 y 61.

391 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, v. 72, Universidad Complutense de Madrid, 1987, pp. 370-372, 376, 381 y 401. Fraile Clivilles, Manuel. "El Parlamento y el Derecho", en *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, No. 20, Congreso de los Diputados, 1990, pp. 53 a 57 y Quiroga Lavié, Humberto. "El derecho parlamentario en la ciencia jurídica", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 1 y ss.

392 Cfr. "Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios parlamentarios de Cambio XXI. Fundación Mexicana, A.C.", en *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho arlamentario*, México, No. 1, Centro de Estudios Parlamentarios, 1992, pp. 242 a 245.

México, durante muchos años se ha desatendido esta disciplina,<sup>393</sup> ahora se tiene gran interés en realizar ensayos relativos a temas parlamentarios, tanto de Estados Unidos de América, de España y de Italia, como de Latinoamérica. Últimamente, se elaboran obras y se llevan a cabo traducciones de los principales autores en esta materia con el propósito de ampliar la cultura política nacional y abundar en el conocimiento del quehacer parlamentario mexicano. El presente estudio tiene, entre otras, esta misma finalidad, pero partimos de la idea relativa a que el sistema político mexicano evoluciona en el sentido de que la situación del Ejecutivo sea menos predominante, sin tratar de establecer un órgano débil,<sup>394</sup> para lo cual deben corregirse sus límites efectivos, previstos en la Constitución de 1917 vigente. Ello hace necesaria la utilización, creación, modernización y perfeccionamiento de los instrumentos o actos de control, entre éstos, el control del Congreso de la Unión sobre el gobierno, así como una modificación en cuanto al principio de no reelección respecto a la Cámara de Diputados, un cambio en el sistema electoral para la integración del Senado y la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones, entre otras medidas. De tal forma, el Congreso mexicano ofrece, a partir de escasamente hace algunos años, 1977 a la fecha, grandes y nuevas expectativas.

En México existe un sistema presidencial que anteriormente se calificaba como "sistema presidencial puro", ya que el Presidente de la República es el jefe del partido dominante, influye demasiado en la economía, los jefes del ejército dependen de él, tiene el control de los medios de comunicación, tiene amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, y es el representante del país en todos los asuntos internacionales, entre otras atribuciones. Sin em-

---

393 Cfr. Duarte Rivas, Rodolfo. "Significado del Poder Legislativo mexicano en la reforma del Estado", *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa y Flacso de la Universidad de Guadalajara, 1991, p. 107.

394 Al respecto, el Doctor Jorge Carpizo, en "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 70, UNAM, enero — abril de 1991, 96, señala que "México necesita un Ejecutivo fuerte pero controlado por los poderes Legislativo y Judicial de acuerdo con las facultades que la Constitución les señala...ello es posible".

bargo, por un lado, con la reforma política del 25 de octubre de 1993, en lo que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987, el Presidente de la República, a partir de 1997, ya no gobernará al Distrito Federal, que es la región más importante del país. Por otro lado, se observan tendencias, producto de los cambios políticos en México, que representan una inclinación por parte de la ciudadanía, así como de los actores políticos, a restarle fuerza a la figura del Presidente de la República y fortalecer al Congreso de la Unión. Ejemplos de ello son: el contenido de las peticiones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Grupo San Ángel, los programas políticos de gobierno de los candidatos, incluyendo el del licenciado Luis Donald Colosio,<sup>395</sup> asesinado el 23 de marzo de 1994, los denominados "20 compromisos", la Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la intensa participación de los medios de comunicación, la participación de la ciudadanía en las elecciones federales del 21 de agosto, el último informe presidencial de Carlos Salinas de Gortari y la voluntad política del Presidente de la República del actual sexenio (1994-2000), Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, manifestada en su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994, respecto a la denominada reforma política del Estado, manifestada en diversas ocasiones y escenarios. Ésta, sin duda, incluirá una revisión del marco jurídico y político del Poder Legislativo mexicano en cuanto a su estructura, organización, funcionamiento, prerrogativas, atribuciones, así como de sus actos de control sobre el gobierno.

Los anteriores cambios políticos representan una tendencia a dar más fuerza al Congreso mexicano, a través del consenso, adquiriendo el poderío político real que siempre debió de haber ostentado. El sistema de gobierno se ha encaminado hacia un nivel menos presidencialista que el consagrado por la Constitución de 1917, que en su momento fue necesario, pero ahora ya no lo es debido a que ha surgido un considerable grado de inestabilidad política; de no seguir

---

395 Cfr. Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional. *Ideario de Luis Donald Colosio*, México, cuaderno 3, marzo de 1994, pp. 33 y ss.

por este camino, continuará en peligro la estabilidad y la paz social que se habían logrado a lo largo de muchos años. Sin embargo, en principio, creemos que actualmente existe voluntad política, primero, para alentar a la oposición y no limitarla, unido a los grandes ánimos de participación de ésta; segundo, para capacitar y estimular a la mayoría parlamentaria en este sentido y, tercero, para ejercitar y establecer instrumentos de control que fortalezcan al Congreso mexicano.

En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos que les atañen, así como el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, pero que, además, controle la actividad del gobierno. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición parlamentarias), como la del gobierno.

## II. CONCEPTO

Para el desarrollo de este capítulo tercero, a pesar de que ya lo hemos mencionado en las páginas anteriores del capítulo primero, tomando en cuenta lo señalado por la Real Academia Española y la nueva doctrina del control parlamentario, afirmamos que en México también es posible la existencia del control por el Congreso y el control en el Congreso. Así, el término control unido a la palabra parlamentario significa, principalmente, la comprobación, inspección, registro, revisión, intervención, verificación o examen que realiza el Congreso mexicano sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad<sup>396</sup> e

---

396 Cfr. Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 4, 8, 49, 50 y 63. El autor considera a la discusión y a la publicidad como los principios esenciales del Parlamento. Define a la discusión como el intercambio de opiniones, cuyo objetivo es el convencer al otro. Además señala que la publicidad es un medio práctico contra la política secreta. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, Trad. Antoni Domènech, Barcelona, Edit. Gustavo Gili, 1981, pp. 94 y ss. El autor menciona que la publicidad que hace las veces de publicidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, principios del XVIII, con el objeto de que las fuerzas influyeran en las

por este camino, continuará en peligro la estabilidad y la paz social que se habían logrado a lo largo de muchos años. Sin embargo, en principio, creemos que actualmente existe voluntad política, primero, para alentar a la oposición y no limitarla, unido a los grandes ánimos de participación de ésta; segundo, para capacitar y estimular a la mayoría parlamentaria en este sentido y, tercero, para ejercitar y establecer instrumentos de control que fortalezcan al Congreso mexicano.

En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos que les atañen, así como el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, pero que, además, controle la actividad del gobierno. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición parlamentarias), como la del gobierno.

## II. CONCEPTO

Para el desarrollo de este capítulo tercero, a pesar de que ya lo hemos mencionado en las páginas anteriores del capítulo primero, tomando en cuenta lo señalado por la Real Academia Española y la nueva doctrina del control parlamentario, afirmamos que en México también es posible la existencia del control por el Congreso y el control en el Congreso. Así, el término control unido a la palabra parlamentario significa, principalmente, la comprobación, inspección, registro, revisión, intervención, verificación o examen que realiza el Congreso mexicano sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad<sup>396</sup> e

---

396 Cfr. Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 4, 8, 49, 50 y 63. El autor considera a la discusión y a la publicidad como los principios esenciales del Parlamento. Define a la discusión como el intercambio de opiniones, cuyo objetivo es el convencer al otro. Además señala que la publicidad es un medio práctico contra la política secreta. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, Trad. Antoni Domènech, Barcelona, Edit. Gustavo Gili, 1981, pp. 94 y ss. El autor menciona que la publicidad que hace las veces de publicidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, principios del XVIII, con el objeto de que las fuerzas influyeran en las

influencia en la opinión pública,<sup>397</sup> lo que le da una dimensión política para considerarlo como un control político.<sup>398</sup> Su definición más apropiada es la siguiente: el control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a influir, comprobar, inspeccionar, verificar, analizar, registrar, revisar o examinar la actividad del Ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente sin traer aparejada, en caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza este control es un órgano político, en este caso, el Congreso mexicano o Congreso de la Unión.

Este control puede "ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien, como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo",<sup>399</sup> obedece a la valoración que se

---

decisiones estatales, a través de su apelación al público. De esta forma, surge el Parlamento moderno, convirtiendo las discusiones parlamentarias en un asunto público. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional". *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 50 y ss. El autor señala que la Constitución de 1791 consagra la publicidad de las sesiones del Parlamento, cuyas finalidades son: la educativa, se previene la posible corrupción y se dan a conocer los trabajos de los representantes.

397 Cfr. Habermas, Jürgen. *Ob. cit.*, pp. 119 y 261. El autor considerara que el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias aseguraba a la opinión pública su influencia, aseguraba la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público". La opinión pública es el común destinatario de la publicidad. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Ob. cit.*, pp. 52 y 53, señala que para Habermas "la opinión pública no es otra cosa que la opinión de la sociedad, forjada en el seno de la sociedad, y que se contrapone abiertamente al Estado". Pero el Parlamento tiene como finalidad "dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares". Lo que la masa entiende en sus relaciones privadas, es lo que da origen a la opinión pública. En la actualidad, ya no existe opinión pública, sino opiniones públicas constituidas por grupos, distintos grupos con intereses.

398 En México el control jurídico le corresponde a la Suprema Corte de Justicia y a los demás tribunales, Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 848.

399 Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 15.

hace con libertad de criterio y a las razones de oportunidad, igualmente políticas.

### III. LOS ACTOS DE CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Los actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno no son exclusivos del sistema parlamentario, ya que los sistemas de gobierno presidencial también los tienen establecidos. Incluso, supuestamente, en un sistema presidencial, en la mayoría de los casos, las Cámaras ejercitan un mayor poder de control, unido a la capacidad para exigir información, debido a que el Presidente no ha salido de la cohesión y disciplina de una fracción de las Cámaras,<sup>400</sup> situación que no se ha presentado hasta la fecha en México, pero que tenderá a presentarse en los siguientes años, como en 1997, 2000, etcétera.

La Constitución mexicana de 1917 (vigente), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (LOCG), con sus modificaciones y adiciones del 20 de julio de 1994, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RICG)<sup>401</sup> contemplan la regulación a través de la cual se realizan las funciones del Congreso General, entre éstas, la función de control, y son considerados los estatutos jurídicos que regulan la organización, creación y funcionamiento de la institución representativa o parlamentaria del sistema político mexicano, así como sus interrelaciones con otros órganos del Estado.

---

400 Cfr. Molas, Isidre e Ismael Pitarch. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 228.

401 Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 1934.

hace con libertad de criterio y a las razones de oportunidad, igualmente políticas.

### III. LOS ACTOS DE CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Los actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno no son exclusivos del sistema parlamentario, ya que los sistemas de gobierno presidencial también los tienen establecidos. Incluso, supuestamente, en un sistema presidencial, en la mayoría de los casos, las Cámaras ejercitan un mayor poder de control, unido a la capacidad para exigir información, debido a que el Presidente no ha salido de la cohesión y disciplina de una fracción de las Cámaras,<sup>400</sup> situación que no se ha presentado hasta la fecha en México, pero que tenderá a presentarse en los siguientes años, como en 1997, 2000, etcétera.

La Constitución mexicana de 1917 (vigente), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (LOCG), con sus modificaciones y adiciones del 20 de julio de 1994, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RICG)<sup>401</sup> contemplan la regulación a través de la cual se realizan las funciones del Congreso General, entre éstas, la función de control, y son considerados los estatutos jurídicos que regulan la organización, creación y funcionamiento de la institución representativa o parlamentaria del sistema político mexicano, así como sus interrelaciones con otros órganos del Estado.

---

400 Cfr. Molas, Isidre e Ismael Pitarch. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 228.

401 Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 1934.



Es importante mencionar, al igual que Orozco Henríquez, que no consideramos conveniente la regulación conjunta de las funciones parlamentarias, entre éstas los actos de control, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, ya que son distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración y requisitos de elegibilidad. Por ello, es necesaria la existencia de un Reglamento para la Cámara de Diputados y un Reglamento para la Cámara de Senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control, los derechos de la mayoría y la minoría, así como el orden y disciplina, y la programación de las tareas, entre otros aspectos, como sucede en varios países. Así, la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo del Congreso mexicano.

Considerando lo anterior, y a pesar de las dificultades que se presentan, en México los actos de control de la institución representativa son, entre otros, la Comisión de Vigilancia, la solicitud de información y documentos, las Comisiones de Investigación y las comparecencias de miembros del gobierno. Los tres últimos actos de control no tuvieron su origen en el sistema de gobierno parlamentario, como afirma Orozco Henríquez,<sup>402</sup> sino en Estados Unidos de América en 1792,<sup>403</sup> sin embargo, aceptamos que en la actualidad tienen ciertas similitudes con el sistema de gobierno parlamentario español.

También son actos de control de la institución representativa el juicio político, la declaración de procedencia, el nombramiento de cargos, la ratificación de los tratados internacionales, la autorización para la suspensión de garantías y las facultades delegadas, entre otros.

---

402 Cfr. Duarte Rivas, Rodolfo. *Ob. cit.*, p. 107. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 1020.

403 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, v. II, Congreso de los Diputados, 1985, p. 984.

## A. Del Congreso General o Congreso de la Unión

En México, la institución representativa o parlamentaria es generalmente denominada por la Constitución, por su Ley Orgánica y por su Reglamento como "Congreso General" (art. 50 constitucional y art. 1o. de la LOCG), pero comúnmente se le ha denominado "Congreso de la Unión", el cual se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores. Nuestra Constitución hace referencia a él principalmente del artículo 50 al 79, pero también otros artículos comprenden, directa o indirectamente, al Congreso mexicano como son el 3o, 26 a 29, 37, 41, 44, 46, 49, 84 a 90, 93, 95 a 99, 100, 102, 105, 108 a 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 130 a 133 y 135, así como diversos artículos transitorios.<sup>404</sup>

De 1988 a finales de 1994, el Congreso de la Unión se integraba con 564 parlamentarios: 500 diputados y 64 senadores. Pero con la reforma constitucional de 1993, aumentó substancialmente la integración del Congreso mexicano a 628 parlamentarios en total: 500 diputados y 128 senadores.

Hasta 1994, el Congreso de la Unión sesionaba en dos periodos ordinarios, del primero de noviembre al 31 de diciembre (2 meses) y del 15 de abril al 15 de julio (3 meses). El 3 de septiembre de 1993 se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales, con lo cual, a partir de 1995, el Congreso sesionará del primero de septiembre sin prolongarse más allá del 15 de diciembre (primer periodo de 3 meses y medio), excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, cuando las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre (primer periodo de 4 meses); y del 15 de marzo a más

---

404 Cfr. Camposeco, Miguel Ángel. *Manual de temas legislativos*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984, pp. 339 a 373. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Procuraduría General de la República, 1994. Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1994, pp. 2 a 10.

tardar el 30 de abril (segundo periodo de un mes y medio);<sup>405</sup> en total sesionará, igualmente, durante 5 meses, excepto cuando el Presidente inicie su encargo, que sesionará durante 5 meses y dieciséis días. No hubo modificación alguna en el sentido de ampliar, para todos los años, el tiempo de sus sesiones, considerada por nosotros necesaria para el desarrollo y evolución de la institución parlamentaria mexicana, ya que en numerosas ocasiones la Comisión Permanente —integrada por tan sólo 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores—, que actúa con excesivas facultades durante el receso del Congreso, ha tenido que convocar a sesiones extraordinarias. Esta situación, en México, ha perdurado por muchos años, mientras que en otros países el Legislativo sesiona de forma permanente; por ejemplo, en España, las Cortes Generales sesionan durante 9 meses y además, existe una Diputación Permanente para cada una de las Cámaras.

Consideramos que la regulación actual de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso es una deficiencia, un rezago y una precariedad, ya que, entre otras razones, es escaso el tiempo para que se ejerza el control del Congreso de la Unión sobre el gobierno, control que debe caracterizarse por ser preventivo o a *posteriori* pero, sobre todo, permanente y continuo, situación que no se da en México. De tal forma, es necesario aumentar dichos periodos, incluso podría pensarse en que el Congreso sesionara de forma permanente o cuando menos, durante ocho meses.

Las facultades del Congreso de la Unión, en relación a los actos de control parlamentario, conforme al orden de numeración en la Constitución vigente de 1917, son las siguientes:

- ✓ 1. Dar su **aprobación** al Ejecutivo para **suspender**, en un tiempo limitado, **las garantías** que dificulten hacer frente a las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso

---

405 Cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de septiembre de 1993 y Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Ob. cit., pp. 319 y ss.

que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (art. 29, en relación con el 49 constitucional. El primero reformado una vez, el 21 de abril de 1981 y, el segundo, reformado dos veces: el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951).

2. Dar su **autorización** al presidente para **legislar**, con el propósito de superar una emergencia, si con anterioridad se hubiesen suspendido las garantías individuales (arts. 29 y 49 constitucionales).

3. Facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como restringir o prohibir las exportaciones, importaciones y el tránsito de productos, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional o cualquier otro propósito que beneficie al país (artículo 131 en relación con el 29 y 49 de la Constitución). Si al Congreso de la Unión no le pareciese correcto el uso que de esta facultad haya hecho el Ejecutivo se lo mencionará, pero cabe la posibilidad de no **renovarle las facultades delegadas**, situación que no se ha presentado hasta la fecha.<sup>406</sup> El artículo 131 constitucional se ha reformado dos veces: el 28 de marzo de 1951 y el 8 de octubre de 1974.

4. El Presidente de la República **asistirá ante el Congreso** el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el primero de noviembre de 1994 y, a partir de 1995, el primero de septiembre<sup>407</sup> en sesión pública y conjunta. Asimismo, presentará un **informe escrito** en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será **analizado** por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándose por materias: política interior,

---

406 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., p. 118, *La constitución reformada*, México, UNAM, 1994, p. 197 y "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 262 a 264. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, pp. 27 y 28. Y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 20 y 21.

407 Esto a partir de 1995, en 1994 el primer periodo de sesiones ordinarias iniciará el uno de noviembre, cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de septiembre de 1993 que contiene el decreto por medio del cual se reforman los artículos 65 y 66 constitucionales.

económica, social y política exterior (art. 69 en relación con los arts. 65 y 66 constitucionales, arts. 5o. al 8o. de la LOCG y arts. 188 a 197 del RICG).

No se establece la obligación del Presidente de la República para dar lectura al informe, sin embargo, es costumbre que lo haga, costumbre iniciada desde el primer presidente de México, Guadalupe Victoria, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía. Nosotros consideramos que es necesario establecer dicha obligación, en virtud de que se asegura que el Presidente, a través de este acto de control, ponga no sólo en conocimiento al Congreso, sino a los ciudadanos respecto de la actividad anual del Ejecutivo, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario para que posteriormente, con el análisis del mismo, se pongan en marcha otros actos de control parlamentario e, incluso, se determinen responsabilidades.

El artículo 69 constitucional ha sido reformado en dos ocasiones: el 24 de noviembre de 1923 y el 7 de abril de 1986. Este artículo constitucional se relaciona con el artículo 8o. de la LOCG. A este respecto, para cambiar la fecha de presentación del informe, no hace falta una reforma a dicho artículo, sino al 65 constitucional, ya que este último señala la fecha de apertura de sesiones ordinarias.

5. Mediante la Ley de **Ingresos** —antes Ley de Ingresos del Erario Federal—,<sup>408</sup> **autorizará** los recursos económicos con los que puede contar el Presidente de la República para que la administración pública preste los servicios públicos (art. 73, frac. VII).

6. **Fijar** las bases para que el Ejecutivo **celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación**, así como la **aprobación** de los mismos y para reconocer y mandar pagar la **deuda nacional** (art. 73, frac. VIII). Sin embargo, no se realiza lo que señala este artículo constitucional,

---

408 Cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 60.

es decir, que el Congreso no tiene una intervención efectiva.<sup>409</sup> Asimismo, por un lado, con la reforma del 25 de octubre de 1993, al Congreso corresponde también **aprobar anualmente los montos de endeudamiento** y, por otro lado, el Ejecutivo Federal le **informará anualmente** sobre el ejercicio de dicha deuda,<sup>410</sup> situación que tampoco se da. Lo anterior, en relación con la Ley General de Deuda Pública, del 31 de diciembre de 1976, reformada en 1983 y 1988.

7. **Crear o supervisar empleos públicos de la Federación** y aumentar o disminuir sus dotaciones (art. 73, frac. XI).

8. **Declarar la guerra**, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (art. 73 frac. XII).

9. **Conceder licencia** al Presidente, **designar** al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, así como **aceptar la renuncia** del cargo de Presidente de la República (art. 73, fracs. XXVI y XXVII respectivamente).

Este artículo 73 constitucional se ha reformado en 39 ocasiones, durante los siguientes años: 1921, 1928, 1929, 1933, 1934, 1935, 1940, 1942, 1944, 1946, 1947, 1949, 1951, 1966, 1967, 1971, 1974, 1975, 1976, 1977, 1982, 1983, 1987, 1990, 1993 y 1994.

10. Conforme al artículo 74, fracción IV, la **Cuenta Pública** se **presentará** dentro de los 10 primeros días de junio, es decir, fuera

---

409 En cuanto a este acto característico, el Doctor Jorge Carpizo en "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 3, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, pp. 29 y 30 señala que en 1976 el Congreso de la Unión autorizó al Presidente a contratar empréstitos y créditos por determinada cantidad, pero que el Ejecutivo lo hizo por una cantidad superior, situación que nos llevó a una grave crisis económica. Además, la Cámara de Diputados aprobó dicha cuenta anual sin ejercitarse algún control político más. También, cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 58 y Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 81.

410 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 399 y 400.

de los periodos ordinarios de sesiones (1 septiembre a 15 de diciembre y 15 de marzo a 30 de abril), con lo cual su presentación, aunque es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisarla, será ante la Comisión Permanente, cuyo plazo sólo podrá ampliarse cuando medie solicitud justificada del Ejecutivo. En tal supuesto, deberá comparecer el secretario de Estado correspondiente para informar las razones por las cuales se da esta segunda situación. Esta facultad no la contempla el artículo 79 constitucional, el cual hace referencia a las facultades de la Comisión Permanente.

11. Conforme a los artículos 76, fracción IV y 79, fracción I, en relación con el 89, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, corresponde a la Comisión Permanente<sup>411</sup> dar su **autorización** para que el Presidente de la República disponga de la **Guardia Nacional**.

El artículo 76 constitucional se ha reformado 7 veces: 1928, 1944, 1974, 1977, 1982, 1993 y en 1994, mientras que el artículo 79 de la Constitución se reformó 10 veces: 1923, 1928, 1933, 1966, 1971, 1974, 1985, 1987, 1993 y en 1994.

12. Conforme al artículo 79, fracciones II, V, VI y VII, en relación con el artículo 89 constitucional, fracciones III, IV, V, IX, XVI, XVIII, así como con el artículo 96, reformados recientemente en 1994, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, la Comisión Permanente podrá: a) recibir, en su caso, la **protesta del Presidente de la República**, b) otorgar o negar su **ratificación a la designación del Procurador General de la República**, que le someta el Ejecutivo Federal, c) **conceder licencia** hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que lo supla y d) ratificar o no los nombramientos que haga el Presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, **empleados superiores de Hacienda** y jefes del Ejército. Esta última facultad, hasta antes de 1965,

---

411 La Comisión Permanente actúa durante el receso del Congreso de la Unión, integrada por 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de las sesiones ordinarias (art. 78 constitucional, arts. 100 al 113 de la LOCG y arts. 85, 171 a 183 del RICG).

estaba reservada exclusivamente a la Cámara de Senadores. Posteriormente, en 1994, se incluye también la aprobación o no del **Procurador General de la República** por parte de la Comisión Permanente. El Presidente de la República no podrá nombrar y remover libremente al Procurador General de la República. La facultad, de origen norteamericano, para ratificar o no los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda —que son aproximadamente 53, excluyendo al Secretario de Hacienda y Crédito Público—,<sup>412</sup> nunca ha sido utilizada por el Senado ni por la Comisión Permanente, a pesar de que está consagrada a nivel constitucional. Asimismo, la Comisión Permanente, cuando se encuentre en receso el Senado, podrá **designar a los magistrados del Tribunal Agrario** que le proponga el Ejecutivo (art. 27, frac. XIX). Por último, de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, la Comisión Permanente, cuando esté en receso la Cámara de Senadores, **aprobará la designación** que haga el Presidente de la República respecto de las **personas** que se harán cargo del **banco central**.

El artículo 27 constitucional se ha reformado en 1933, 1937, 1939, 1945, 1946, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992, mientras que el 28 constitucional en 1982, 1983, 1990 y 1993.

13. El Congreso de la Unión **calificará**, en caso de que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que éste **renuncia**. La sesión será conjunta (art. 86 constitucional, en relación con el art. 5o. de la LOCG y 36 del RICG. Este artículo 86 de la Constitución no se ha reformado).

14. **Autorizar** al Presidente de la República, para que pueda **ausentarse** del territorio nacional (art. 88 constitucional, el cual sólo ha sufrido una reforma, el 21 de octubre de 1966).

---

412 Al respecto, Cortiñaz Pelaez, León. "De la Administración Hacendaria en México (La ratificación de sus 'empleados superiores\_ por el Senado)", *Praxis*, México, No. 77, INAP, 1986, pp. 63 a 67 proporciona un listado sobre quiénes son considerados como empleados superiores de Hacienda



15. El párrafo primero del artículo 93 prevé la **obligación anual de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso** del estado que guarden sus respectivos ramos, en relación con los artículos 53 y 54 del RICG.

16. El párrafo segundo del artículo 93 permite a las Cámaras hacer **comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, así como cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Recientemente, en virtud de la reforma judicial de 1994-1995,<sup>413</sup> los senadores y diputados estarán facultados para hacer comparecer al Procurador General de la República. Esta práctica no se realizó durante los periodos presidenciales de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, sin embargo, a partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, específicamente del año 1972, se empezó a realizar nuevamente y, en la actualidad, cada día cobra mayor importancia.<sup>414</sup>

La comparecencia puede ser pública o secreta, dependiendo del tipo de sesión de que se trate (arts. 31 a 33, 53, 54 y 126 a 131 del RICG).

17. Las **Comisiones de Investigación** se constitucionalizaron con la Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93. Tienen por objeto investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea a petición de los Diputados o de los Senadores. Los resultados de tales investigaciones se darán a conocer sólo al Ejecutivo. Este acto de control se realiza fuera del Congreso.

---

413 Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, pp. 2 a 11.

414 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Ob. cit.*, p. 80.

Nosotros consideramos, al igual que otros analistas, que este acto de control está restringido, porque no existe la posibilidad de que las Comisiones de Investigación versen sobre cualquier asunto de interés público o sobre la actividad de las Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, etcétera, es decir, sobre la administración pública centralizada, sino que exclusivamente comprenden la actividad que realizan los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Respecto a las últimas, actualmente están desapareciendo y jamás se ha usado dicha facultad sobre las mismas. Por lo anterior, es necesario que se amplíen los casos en que pueden crearse Comisiones de Investigación, se disminuya el número de Diputados y Senadores que puedan crearlas, se regule la posibilidad de la comparecencia de personas ante las mismas y, sobre todo, que se dé publicidad a sus resultados. Además, este acto de control no suele ser utilizado por los parlamentarios tal como está regulado en la Constitución, por lo que es considerado simplemente una posible válvula de escape del sistema político mexicano. Sin embargo, recientemente, aunque no está contemplado en la Constitución, se han constituido, de hecho, dos Comisiones de Investigación para los asesinatos de los licenciados Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

Por otro lado, consideramos conveniente que a las Comisiones ordinarias se les confiera la facultad permanente de investigación, situación que se ha dado en Estados Unidos de América, ya que a éstas se les asignan ciertos campos, como son: agricultura, comercio y derechos humanos, entre otros; es decir, son comisiones especializadas en determinadas materias.

El artículo 93 constitucional se ha reformado en tres ocasiones: el 31/01/74, el 6/12/77 y el 31/12/94.

18. Conforme al artículo 102 constitucional, apartado B, el Congreso de la Unión **establecerá un organismo de protección de los derechos humanos** que conocerá de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (excepto del Poder Judicial, así como en

relación a la materia electoral) que violen estos derechos. Dicho organismo sólo formulará recomendaciones públicas. Asimismo, el Congreso de la Unión está facultado para **conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones**. Su regulación también se encuentra en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 25 de junio de 1992, considerándola como un organismo público descentralizado. En otros países, se le conoce con el nombre genérico de *Ombudsman* (institución escandinava), pero también como Comisario Parlamentario, Defensor del Pueblo y Procurador de los Derechos Humanos, entre otros.

Su antecedente en México es el Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima, creado el 21 de noviembre de 1983, así como la Defensoría de los Derechos Universitarios creada el 3 de enero de 1985. Posteriormente se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), establecida mediante acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990; ésta dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado, de forma tal que se situaba dentro del Poder Ejecutivo. Pero posteriormente, con la reforma constitucional al artículo 102 que introduce el apartado B, el Congreso de la Unión será quien establezca a este organismo descentralizado,<sup>415</sup> con lo cual, ya existe una clara intención por consolidarla como un órgano auxiliar del Congreso mexicano. Consideramos necesaria la adopción de la figura de Defensor del Pueblo, cuya tarea sería recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos fundamentales realizada por la administración pública, pero el nombramiento de su titular dependería del Congreso de la Unión. Sin embargo creemos, sin lugar a dudas, que la CNDH es un gran avance en este sentido.

El artículo 102 constitucional se ha reformado en 4 ocasiones: el 11/09/40, 25/10/67, el 28/01/92 y el 31/12/94.

---

415 Cfr. Fix Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 24 y 25 y "Comentario al artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 421 a 431 y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, p. 1023.

19. Los artículos constitucionales 109, primera fracción, y 110 regulan el **juicio político**, producto de las modificaciones al Título Cuarto constitucional de 1982, propuestas por el entonces presidente Miguel De la Madrid, con el propósito de prevenir y castigar la corrupción pero, sobre todo, su finalidad principal fue y es garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.

El juicio político tiene como posible consecuencia la responsabilidad política individual de los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Directores Generales y Jefe del Departamento del Distrito Federal, entre otros,<sup>416</sup> por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el cargo y hasta un año después de que se separe de éste. Al respecto, cualquier ciudadano, mediante la presentación de pruebas, podrá formular la denuncia.

Dicho juicio se puede situar entre el *impeachment* norteamericano y la moción de censura parlamentaria, en cuanto a los motivos para que proceda y a la posible consecuencia. La aplicación del juicio político depende de los criterios imperantes de los parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, ya que las causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>417</sup> (LFRSP) del 31 de diciembre de 1982, comprendidas en su artículo 7o., son difíciles de tipificar para que proceda el

---

416 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los representantes de la Asamblea del Distrito Federal. También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (art. 110). A partir de la reforma judicial de 1994-1995, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal, a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, cfr. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, que contiene el Decreto mediante el que se reforman los artículos 110 y 111 constitucionales.

417 Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982. Los antecedentes de esta ley los encontramos en las siguientes leyes:

1. Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios Federales, de 3 de noviembre de 1870.

juicio político pero son, al mismo tiempo, amplias. Las siguientes causales del juicio político son:

- a) Ataque a las instituciones democráticas.
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- d) Ataque a la libertad de sufragio.
- e) Usurpación de atribuciones.
- f) Infringir la Constitución o leyes federales, causando perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o que motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g) Omisiones graves que causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública o del Distrito Federal y a las leyes que determinan los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

---

2. Ley General sobre Presupuesto, Rendición de Cuentas y Responsabilidad de Empleados que manejan Fondos, de 30 de mayo de 1881.

3. Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (1857) expedida el 6 de junio de 1896, relativa a la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, cfr. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 150 e "Historia del sistema jurídico mexicano", *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, México, tomo I, UNAM, 1991, p. 73.

4. Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1940, cfr. Vázquez Cano; Luis. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 36.

Conforme a este artículo 7o. de la LFRSP y a la Constitución, el Congreso de la Unión valora, es decir, verifica, comprueba, inspecciona, revisa y examina la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Pero cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia (regulada en la LFRSP y en la Constitución por los artículos 61, 111 y 112) y se someterá a lo dispuesto por la legislación penal. Con lo cual, claramente se hace la diferencia entre una posible responsabilidad política y una responsabilidad penal, la primera trae aparejada la destitución o inhabilitación de uno hasta veinte años, para desempeñar cargos públicos y, la segunda, pone al funcionario a disposición de los jueces para que los juzgue. En esta materia, las resoluciones de las Cámaras tienen el carácter de cosa juzgada, por lo tanto son inatacables.<sup>418</sup> Otra ley que también se encuentra en relación, es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993, reformada el 5 de agosto de 1994.

Por lo anterior, este acto de control se acerca más al sistema de gobierno parlamentario que al presidencial, aunque se excluye al Presidente de la República y la sanción la aplica la Cámara de Senadores y no la Cámara de Diputados. Sin embargo, creemos que el juicio político es más eficaz que la moción de censura parlamentaria, ya que, por un lado, las causales están tipificadas en la LFRSP y, por otro lado, puede tener como consecuencia la responsabilidad política individual, más no colectiva, como es el caso de algunos de los sistemas de gobierno parlamentario, sólo que esta situación, hasta la

---

418 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 92 a 94 y *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 132. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 25, 37 y ss, 56 a 61. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, pp. 577 y ss, 581 y ss. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 677 y 678. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 38 a 44, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 114 a 117, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1020 a 1022 y 1025 a 1027. Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 82 a 84 y Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, Ob. cit., pp. 45 y 46.

fecha, en México no se ha dado, por lo que el juicio político es también considerado como una posible válvula de escape del sistema político mexicano. Al respecto, el maestro Héctor Fix-Zamudio considera que en un futuro, en virtud de las reformas de 1993 relativas a la integración de las Cámaras, podrá funcionar el juicio político.<sup>419</sup>

El artículo 109 de la Constitución se ha reformado una vez, el 28 de diciembre de 1982, mientras que el artículo 110 constitucional se ha reformado en 3 ocasiones: el 28/12/82, el 10/08/87 y el 31/12/94.

20. La Ley de Planeación de 1983<sup>420</sup> señala que el Presidente de la República enviará el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** al Congreso de la Unión para que lo **examine**, dé su **opinión** y formule las observaciones que estime convenientes. Lo anterior, en relación con el artículo 26 constitucional,<sup>421</sup> reformado una vez el 3 de febrero de 1983. Asimismo, el artículo 7o. de dicha ley, prescribe la obligación de los secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal de entregar anualmente un estado de cuenta de sus respectivos ramos, así como los avances que han tenido en relación al PND.

21. Conforme al artículo 8o. de la LOCG, un legislador o parlamentario, representando a su partido político, tendrá la facultad de intervenir, con un tiempo máximo de 15 minutos, en la sesión destinada al informe presidencial antes de que se presente éste.

## B. De la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados a partir de 1986 se integra con 500 diputados, 300 electos por el sistema de mayoría relativa y 200 por repre-

---

419 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 26.

420 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de enero de 1983.

421 Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Ob. cit.*, pp. 82 a 84. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 80.

sentación proporcional<sup>422</sup> (art. 52 constitucional, reformado en 1928, 1942, 1951, 1960, 1972, 1974, 1977 y 1986).

Las sesiones de la Cámara de Diputados serán ordinarias,<sup>423</sup> extraordinarias,<sup>424</sup> públicas,<sup>425</sup> secretas<sup>426</sup> o permanentes<sup>427</sup> (art. 27 del RICG). Su órgano oficial es el "*Diario de Debates*" de la Cámara de Diputados, en el que se publicarán, entre otros, la fecha y lugar de la sesión, acta de la sesión anterior, discusiones y documentos; los últimos dos no se publicarán cuando se relacionen con las sesiones secretas (art. 184 del RICG).

Las facultades de dicha Cámara, en relación a los actos de control parlamentario, conforme al orden de numeración en la Constitución, son las siguientes:

1. La Cámara de Diputados se erigirá en Colegio Electoral para **calificar la elección del Presidente de la República**, cuya resolución será definitiva e inatacable. (art. 74, frac. I).

2. La Cámara de Diputados, a través de su **Comisión de Vigilancia** (única a la cual la Constitución hace alusión, y que tiene carácter definitivo porque dura toda una legislatura), vigilará el buen funciona-

---

422 Con la reforma de 1963 se introducen los diputados de partido. En 1977 se introduce un sistema mixto con dominante mayoritario: 300 diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa y 100 por representación proporcional, cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Ob. cit., pp. 223 y 224.

423 Son sesiones ordinarias las que se realicen durante los días hábiles de los periodos constitucionales (art. 28 RICG).

424 Las que se realicen fuera de los periodos constitucionales (arts. 28, 35, 38 y 39 del RICG).

425 Son públicas todas las sesiones ordinarias, salvo los lunes de cada semana, ya que habrá sesión secreta (arts. 28, 31 y 39 del RICG).

426 Se realizarán los lunes de cada semana para asuntos que exijan esta reserva. También podrá darse el caso de sesión secreta extraordinaria por disposición del Presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo (arts. 31 a 34 y 39 del RICG).

427 Las que se realicen con este carácter por acuerdo de la Cámara (arts. 28, 41 a 44 del RICG).



miento de la **Contaduría Mayor de Hacienda**, oficina dependiente de dicha Cámara que le sirve de apoyo, cuya función es **examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del presupuesto, así como la justificación en los gastos hechos**, es decir, realiza un control a *posteriori* y externo fiscalizando el gasto público federal. De tal forma, ésta lleva a cabo actividades complementarias con las de la Secretaría General de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes denominada de la Contraloría General de la Federación), que efectúa, principalmente, un control preventivo, pero también permanente e interno, a través de la realización de auditorías a dependencias y entidades federales.

Si en el examen que realice la Contaduría Mayor apareciesen irregularidades, se determinarán responsabilidades (art. 74 fracs. II y IV, en relación con el art. 111, así como con el art. 93). El Contador Mayor es nombrado por la Cámara de Diputados, a partir de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, con un periodo de ocho años. La Comisión de Vigilancia está integrada por 17 diputados, procurando que en ésta se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, que durarán en su encargo tres años. La LOCG en sus artículos 42, 43, 44 y 51 y el RICG en su artículo 69 contemplan a dicha Comisión.

Como antecedente de la Contaduría Mayor de Hacienda encontramos al Tribunal de Cuentas, de tradición colonial, que funcionó en la Nueva España desde principios del siglo XVII hasta la independencia. Durante el siglo XIX funcionó de manera irregular, ya que los liberales se inclinaron por el sistema de la Contaduría Mayor de Hacienda, surgida en 1825. Más adelante, en la dictadura de Antonio López de Santa Anna (1853-1855), se expidió una Ley para el Establecimiento del Tribunal de Cuentas, del 26 de noviembre de 1853. Pero la Constitución de 1857 y la de 1917 establecieron nuevamente a la Contaduría.<sup>428</sup>

---

428 Cfr. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Ob. cit., pp. 141 y 143 e "Historia del sistema jurídico mexicano", Ob. cit., pp. 67 a 69. Pérez Saavedra, Javier. "La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México", *Revista de Administración Pública*, México, No. 57 y 58, enero-junio de 1994, p. 91.

En cuanto a este acto de control la tendencia, en la actualidad, es lograr la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría General de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el propósito de establecer un **órgano auxiliar del Congreso de la Unión**, es decir, un órgano colegiado —Tribunal de Cuentas o de Auditoría General o Contaduría General—, con la característica de imparcialidad, cuyo titular y demás miembros serían nombrados por el Congreso y no sólo por la Cámara de Diputados, de entre personas de reconocido prestigio y buena reputación, ciudadanos mexicanos por nacimiento, con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones, tal y como sucede en otros países, entre ellos España. Dicho órgano tendría atribuciones para examinar la correcta aplicación presupuestal, la justificación de los gastos, la fiscalización de los bienes nacionales y los administrados por el gobierno, el examen y autorización de los créditos en contra del gobierno federal, la fiscalización de la deuda pública, la presentación oportuna de las declaraciones patrimoniales de los integrantes de los órganos o poderes del Estado, entre otras funciones, pero preferentemente con facultades jurisdiccionales, ya que en Derecho Comparado se ha visto que cuando no las tiene adolece de ineficacia práctica. De tal forma, se lograría un mejor control de nuestras instituciones y se facilitaría la determinación de responsabilidades por las irregularidades que fueran detectadas, como arbitrariedades, autoritarismo, malos manejos, etcétera.<sup>429</sup>

---

429 Al respecto, véase Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, pp. 111 y 112. Así como, Vázquez Cano; Luis. *Ob. cit.*, pp. 31 a 40, respecto a la evolución del Departamento de Contraloría, posteriormente la Secretaría de Hacienda —realiza más funciones en ese ámbito—, luego la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto y, por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como antecedentes de la propuesta en cuestión, sólo que éstos funcionaron como órganos de control interno, más no externo como se pretende en la actualidad. Asimismo, ver página 59 y 61 de la misma obra. También cfr. Pérez Saavedra, Javier. *Ob. cit.*, pp. 89 y ss. García Cárdenas, Luis y López Fernández, Armando. "El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa", *Revista de Administración Pública*, México, No. 38, INAP, abril-junio de 1979, pp. 40, 42 a 44. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Ob. cit.*, p. 82, sugiere que los miembros del nuevo órgano sean inamovibles. Y respecto a las características de la Contaduría Mayor de Hacienda y las del Tribunal de Cuentas, así como la conveniencia que este órgano auxiliar sea jurisdiccional véase también Mijangos Borja, María de la Luz. "El control del presupuesto en

3. La Cámara de Diputados **examina, discute y aprueba** anualmente el **presupuesto de egresos de la Federación**. Asimismo, tiene facultad para recibir del Ejecutivo las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos. Con lo cual, la Cámara de Diputados controla anualmente los gastos de la administración pública (art. 74 frac. IV, relacionado con los arts. 72, inciso h, 73 y 75 constitucionales).

El procedimiento de este acto es el siguiente: el Ejecutivo federal presentará el presupuesto de egresos en el primer periodo ordinario de sesiones, elaborado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre pero, como excepción, cuando el Presidente de la República inicie su encargo, lo deberá entregar a más tardar el 15 de diciembre o, incluso, podrá presentarse en otras fechas distintas cuando medie solicitud justificada del Ejecutivo, para lo cual deberá comparecer el secretario de Estado correspondiente e informar las razones por las cuales se da esta situación. Primero, dicha Cámara atenderá o analizará lo relativo a la Ley de Ingresos y después lo que concierne al presupuesto de egresos. Una vez aprobado éste y contenido en un Decreto, iniciará su vigencia el primero de enero del año siguiente. Podrá ser modificado posteriormente, pero sólo a través de una reforma que sea sometida a discusión y aprobación de la Cámara respectiva. Como simple dato, en 1984 el Congreso aprobó el Presupuesto, pero en febrero de 1985 fue reducido por el entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, sin la intervención del Congreso. Ésta es una facultad que ha preocupado a los estudiosos del Derecho Parlamentario Comparado,<sup>430</sup> principalmente en cuanto a las llamadas partidas secretas o fondos reservados, ya que no hay forma de controlarlos.

---

una democracia", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 102 y ss. Por ejemplo, en Francia si existe un órgano de esta naturaleza con verdaderas facultades jurisdiccionales, cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "El control del Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 127 y ss., quien desarrolla este tema en el ámbito del Derecho Comparado.

430 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Ob. cit.*, p. 81. Y Valencia Carmona, Salvador. "El Legislativo en la actualidad", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 12.

Un control de la institución representativa mexicana, a *posteriori*, del presupuesto de egresos se dará cuando la Cámara de Diputados revise la **Cuenta Pública**<sup>431</sup> del año anterior. Ésta tendrá que presentarse dentro de los 10 primeros días de junio, es decir, fuera del periodo ordinario de sesiones y ante la Comisión Permanente, cuyo plazo sólo podrá ampliarse cuando medie solicitud justificada del Ejecutivo, para lo cual deberá comparecer el secretario de Estado correspondiente para informar las razones por las cuales se da esta segunda situación. Al respecto, la fracción IV del artículo 74 constitucional debió ser reformada en cuanto a la presentación de la Cuenta Pública, ya que conforme al actual texto deberá presentarse dentro de los 10 primeros días del mes de junio, o sea fuera del periodo ordinario de sesiones, situación que era adecuada cuando las fechas de los periodos eran del primero de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio, sin embargo, a partir de la reforma de 1993, éstos serán del primero de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril.

Lo anterior, en relación con los siguientes tres puntos (4, 5 y 6).

4. En relación a los **ingresos y egresos** de la Federación, el **Secretario del Despacho** correspondiente deberá **comparecer** ante la Cámara de Diputados para **dar cuenta de los mismos** (art. 74, frac. IV, en relación con los arts. 53 y 54 del RICG). En este caso, así como en el siguiente, el artículo 74 constitucional se refiere, indirectamente, al Secretario de Hacienda y Crédito Público; anteriormente, podía tratarse del Secretario de Programación y Presupuesto pero, en virtud de la reforma de 1992 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, quedó suprimida tal Secretaría.

5. El **Secretario del Despacho** correspondiente está obligado a **comparecer** ante la Cámara de Diputados para informar las razones

---

431 Si se quiere analizar con mayor profundidad los antecedentes de la presentación de la Cuenta Pública, se recomienda el artículo de Faya Viesca, Jacinto. "Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México", *Revista de Administración Pública*, México, No. 44, INAP, octubre-diciembre de 1980, pp. 62 a 72.

que motiven al Ejecutivo a solicitar la ampliación del plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública (art. 74 frac. IV, en relación con los arts. 53, 54, 126 al 131 del RICG).

6. Es facultad de la Cámara de Diputados **revisar la Cuenta Pública** del año anterior, con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto de egresos correspondiente (art. 74, frac. IV). Esta fracción es producto de las reformas de 1977.

7. La Cámara de Diputados conocerá de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, la que fungirá como órgano de acusación en los **juicios políticos** de los mismos (art. 74, frac. V, en relación con los artículos 110 y 109 constitucionales).

El artículo 74 constitucional ha sido reformado 10 veces, en los siguientes años: 1928, 1971, 1974, 1977, 1982, 1987 y 1993.

8. La Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones, podrá comunicarse con el Ejecutivo (art. 77 constitucional, frac. II,<sup>432</sup> en relación con los arts. 89 y 90 del RICG). Los diputados podrán **solicitar**, por conducto de su Presidente, la **información o fotocopias de documentos** que obren en las dependencias públicas (Secretarías de Estado), archivos y demás oficinas de la Nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran, aunque la LOCG no le confiere esta facultad. Si los funcionarios públicos obstaculizan este acto de control, se podrá llevar a cabo la queja oficial ante el Presidente de la República. Este precepto constitucional no tiene equivalente, las Constituciones vigentes que más se acercan son la española de 1978 y, en menor grado, la italiana de

---

432 Cfr. Valadés, Diego. "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 201 y ss. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 25, 37 y ss.

1948. El artículo 77 constitucional se ha reformado una vez, el 15 de diciembre de 1986.

9. El párrafo segundo del artículo 93 constitucional permite a la Cámara de Diputados hacer **comparecer** a los **Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos (arts. 53, 54, 126 a 131 del RICG).

10. A partir de la Reforma Política de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93 constitucional, a petición de 1/4 parte de los Diputados (125 parlamentarios), se podrán crear **Comisiones para investigar** a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de tales investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo (arts. 42, 46, 52 y 55 de la LOCG). De aquí se desprende que los diputados de la oposición sí podrán crear Comisiones de Investigación, ya que en la actualidad son 200, necesitándose un mínimo de 125 diputados.

11. Conforme al artículo 110 constitucional, relacionado con los artículos 109 y 74 frac. V, corresponde a la Cámara de Diputados, en el caso de **juicio político**, previa declaración de la mayoría absoluta de los diputados presentes, acusar a los presuntos responsables ante el Senado, los cuales pueden ser secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal, incluyendo a los funcionarios que desempeñen cargos de directores generales dentro del sector paraestatal, entre otros.<sup>433</sup> En

---

<sup>433</sup> Directores Generales o sus equivalentes de las sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos. También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 109), magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (art. 110). Así como, a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y,

dicha etapa, los ciudadanos podrán aportar pruebas ante la Cámara. La sesión será secreta cuando se trate de las acusaciones contra los secretarios de despacho, gobernadores de los Estados o ministros de la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo 33 del RICG.

12. La Cámara de Diputados está facultada para **declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal** de los servidores públicos, entre ellos, los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, así como los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal<sup>434</sup> (art. 111 relacionado con el 74 constitucional), con excepción de los altos funcionarios que desempeñen funciones de directores generales dentro del sector paraestatal, ya que no hace falta tal declaración para que la acción se ejercite ante los órganos de jurisdicción penal.

La declaración de procedencia puede ser afirmativa o negativa, y se requerirá para su declaración de una votación por la mayoría absoluta de los diputados, ya sea para su aprobación o negación. Si se aprueba la declaración de procedencia se separará al acusado de su cargo, quedando a disposición de los órganos correspondientes de jurisdicción penal. Si la declaración no se aprueba, existe la posibilidad de juzgar al acusado cuando termine el desempeño de sus funciones.<sup>435</sup> La acusación se presentará en sesión secreta, conforme al artículo 33 del RICG.

---

recientemente en virtud de la reforma judicial de 1994-1995, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal y a los Consejeros de las Judicaturas locales de los Estados y del Distrito Federal.

434 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los representantes de a la Asamblea del Distrito Federal. También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (art. 110). A partir de la reforma judicial de 1994-1995, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal, a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, cfr. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.

435 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 117 y 119, *La Constitución reformada*, Ob. cit., pp. 173 y 174, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", Ob. cit., pp. 265 y 266. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión",

Este artículo 111 constitucional fue reformado en 1928, 1944, 1974, 1982, 1987 y 1994.

## C. De la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se encontraba integrada por dos representantes por cada estado de la Federación y Distrito Federal, es decir, por 64 senadores en total, electos mediante el sistema mayoritario,<sup>436</sup> pero con la reforma del 3 de septiembre de 1993 al artículo 56 constitucional, se establece que la integración de esta Cámara será por cuatro senadores por cada estado y Distrito Federal (128 en total), de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría, cuya duración en el cargo será de 6 años. Pero, conforme a los artículos transitorios de esta reforma, en 1994 se eligieron para cada estado y el Distrito Federal dos

---

*Ob. cit.*, pp. 1021, 1024 y 1025, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 115, 118 y 120 a 123. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, p. 847.

436 Existía una reciente polémica desde la reforma política de 1977, en torno a la integración de la Cámara de Senadores, en el sentido de introducir el sistema de representación proporcional, ya que, salvo casos excepcionales se integraba por representantes del partido dominante. Debido a esta tendencia, en 1983 se llevó a cabo el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, en éste se propuso, entre otras reformas, que la Cámara de Senadores se integrase con tres senadores por cada Estado, dos de mayoría relativa y uno electo por el sistema de representación proporcional, con el objeto de obtener una pluralidad ideológica. Esta tendencia era mayoritaria, cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones en sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 678 a 680 y 707. González Oropeza, Manuel. ¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 964 a 965 y 967. Sin embargo, Rodríguez Lozano, Amador. "La 'reforma política\_ en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 50, UNAM, mayo — agosto de 1984, pp. 550 y ss, propone que sean 4 senadores por cada Estado y Distrito Federal, 3 elegidos bajo el sistema de mayoría relativa y el cuarto en base a la representación proporcional, con la idea de seguir manteniendo una clara mayoría del partido predominante. Posteriormente, el Senador por Yucatán Víctor Manzanilla Schaffer presentó una iniciativa de reforma constitucional el 19 de septiembre de 1984, en el primer sentido: 2 de mayoría relativa y uno de representación proporcional. Asimismo, se consideró que también los senadores son representantes de la Nación, por lo que debía existir, también en esta Cámara, el sistema de representación proporcional, cfr. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 1004 y ss. Duarte Rivas, Rodolfo. *Ob. cit.*, pp. 107 y 108.



senadores electos por mayoría relativa (64) y se asignó uno a la primera minoría (32 senadores), cuyo encargo durará hasta que termine la legislatura LVII, electa en 1997, es decir, se eligieron 96, quedando 32 senadores de la legislatura anterior, haciendo un total de 128 miembros. En 1997, se elegirá a un senador para cada estado y el Distrito Federal (32 senadores) por el principio de mayoría relativa, que durará en sus funciones del primero de noviembre de 1997 hasta que concluya la misma (artículo tercero transitorio del Decreto del 3 de septiembre de 1993, que reforma los artículos 65 y 66 constitucionales).<sup>437</sup> De tal forma, se tendrán 3 senadores por mayoría relativa y uno de primera mayoría, es decir, cuatro por cada Estado y Distrito Federal. Sin embargo, seguirá predominando el partido mayoritario. Para el año 2000, el cuerpo electoral elegirá, en su conjunto, a cuatro senadores por cada Estado y Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por el texto actual de la Constitución, es decir, se elegirán 128 senadores en su totalidad.

Las sesiones de la Cámara de Senadores serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes (art. 27 del RICG). Su órgano oficial es el *Diario de Debates* de la Cámara de Senadores, en el cual se publicará, entre otros, la fecha y lugar de la sesión, acta de la sesión anterior, discusiones y documentos, los últimos dos no se publicarán cuando se relacionen con las sesiones secretas (art. 184 del RICG).

Las facultades de dicha Cámara, en relación a los actos de control parlamentario, conforme al orden de numeración en la Constitución mexicana de 1917 vigente son las siguientes:

1. La Cámara de Senadores, podrá **designar a los magistrados del Tribunal Agrario** que le proponga el Ejecutivo (art. 27, frac. XIX, constitucional).

---

437 Cfr. Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 1993.

2. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, párrafo séptimo, la Cámara de Senadores **aprobará** la **designación** que haga el Presidente de la República respecto de las **personas** que se harán cargo del **banco central**.

3. A la Cámara de Senadores le corresponde **analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo**, tomando como base los **informes anuales** que rindan tanto el Presidente como el Secretario del Despacho correspondiente (art. 76, frac. I, en relación con el 89, frac. X). Esta facultad es producto de la reforma al artículo 76 constitucional realizada en 1977, reciente no sólo en nuestro país, sino también a nivel mundial, ya que se consideró que los asuntos exteriores correspondían al Jefe de Estado o de Gobierno. Sin embargo, a diferencia de otros países, en México el Senado ha realizado actividades importantes en este sentido y de acuerdo al esquema de un Estado federal.<sup>438</sup>

4. Corresponde a la Cámara de Senadores **aprobar** los **tratados y convenciones internacionales** que celebre el Ejecutivo (art. 76, frac. I, en relación con el 89, frac. X, 133, así como con la Ley sobre la celebración de Tratados del 2 de enero de 1992). Anteriormente existía una incongruencia, ya que el artículo 89, fracción X, hacía referencia al Congreso General,<sup>439</sup> pero en virtud de una reforma de 1988 se estableció que al Senado le correspondería dicha facultad, subsanándose así el error.

5. La Cámara de Senadores tiene facultad para **ratificar los nombramientos de Procurador General de la República**, ministros, agentes diplomáticos, **empleados superiores de Hacienda**, cónsules y jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo (art. 76, frac. II, en relación con el 89, fracs. III, IV, XVII y con el artículo 79, frac. VII). Respecto a los empleados superiores de Hacienda,

---

438 Cfr. Mendoza Berrueto, Eliseo. "Política exterior y la acción de los parlamentos: el caso de México", México, *Revista de Administración Pública*, No. 33, INAP, enero-marzo de 1978, pp. 125, 127 y 128.

439 Cfr. Mendoza Berrueto, Eliseo *Ob. cit.*, p. 129.

como ya lo mencionamos en páginas anteriores, la facultad de ratificar o no sus nombramientos no ha sido utilizada. La intervención del Senado en la designación del Procurador General de la República es una tendencia, ya constitucionalizada, y que diversos tratadistas<sup>440</sup> habían considerado como pertinente, ya que de esta forma se le otorga mayor independencia al Ministerio Público, siendo el Procurador cabeza del mismo.

6. La Cámara de Senadores dará su **autorización** al Ejecutivo para permitir la **salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional** (art. 76, frac. III).

7. Corresponde a la Cámara de Senadores dar su **consentimiento** para que el Presidente de la República pueda disponer de **Guardia Nacional** (art. 76, frac. IV y 79, frac. I).

8. De darse el caso de desaparición de los poderes constitucionales en un determinado Estado, el Presidente elaborará una terna para el cargo de **Gobernador Provisional**, pero será la Cámara de Senadores quien tendrá la **facultad para nombrarlo** (art. 76 frac. V).

9. La Cámara de Senadores se erigirá en Gran Jurado en el caso de **juicio político**, cuya tramitación no es en forma de juicio. El Senado dará su resolución (inatacable) por mayoría calificada de los presentes, es decir, 2/3 partes de sus miembros presentes en la sesión, resolución cuyas consecuencias pueden ser la destitución e inhabilitación hasta por 8 años para desempeñar funciones en la administración pública (arts. 76, frac. VII, 109, frac. I y 110).

10. La Cámara de Senadores **designará a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de entre la **terna que someta a su consideración el Presidente de la República** (art. 76 frac. VIII, en relación con el art. 96 constitucional). Dicha fracción es producto de la reforma judicial de 1994-1995. Asimismo, el Ejecutivo

---

440 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 28.

elaborará las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, pero será la Cámara de Senadores quien **aprobará** o no tales situaciones.

11. Corresponde a la Cámara de Senadores **nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal** en los supuestos previstos en la Constitución (art. 76, frac. IX, en relación con el art. 122 constitucional). Esta fracción es producto de la reforma del 25 de octubre de 1993.<sup>441</sup>

El artículo 76 constitucional se ha reformado 7 veces: en 1926, 1944, 1974, 1977, 1982, 1993 y 1994.

12. La Cámara de Senadores, a través de sus Comisiones, podrá comunicarse con el Ejecutivo (art. 77, frac. II, en relación con el art. 90 del RICG). Conforme a los artículos 85, 89 y 90 de la LOCG, 89 y 90 del RICG, los senadores podrán **solicitar**, por conducto de su Presidente, la **información o fotocopias de documentos** que obren en las dependencias públicas (Secretarías de Estado), archivos y oficinas de la Nación. Si se diera el caso de que se obstaculizara el desarrollo de este acto de control, se podrá dar la queja oficialmente al titular de la Dependencia o al Presidente de la República. Asimismo, la Cámara de Senadores podrá entrevistarse con los funcionarios públicos.

13. Corresponde a la Cámara de Senadores dar su **aprobación** al Presidente de la República, para el **nombramiento** de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, **empleados superiores de Hacienda** y ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 89 fracs. III, IV y XVIII, en relación con los artículos 96, 98 y 99).<sup>442</sup>

---

441 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Ob. cit., pp. 405 y 406.

442 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 27, 37 y ss, 58 y 59. Valadés, Diego. "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Ob. cit.*, pp. 201 y ss, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", *Ob. cit.*, pp. 264, 266 y 267. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1019 a 1022 y "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, p. 115.

14. Conforme al artículo 89, fracción X a la Cámara de Senadores le corresponde **analizar la dirección de la política exterior** a cargo del Ejecutivo, facultad producto de la reforma de 1988 a este artículo.<sup>443</sup> El análisis se llevará a cabo en sesión secreta (art. 33 del RICG).

15. El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Senadores hacer **comparecer** a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos (arts. 53, 54, 126 a 131 del RICG).

16. A partir de la Reforma Política de 1977, por la que se incluyó o se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, a petición de la mitad de los Senadores se podrán crear **Comisiones para investigar** a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo (El art. 76 de la LOCG las denomina "Comisiones con carácter transitorio").

En relación a este instrumento de control, consideramos conveniente que se establezca, al igual que con la Cámara de Diputados, que 1/4 de los Senadores pueda solicitar la creación de Comisiones para investigar, esto con el propósito de favorecer a los partidos de la oposición, ya que a partir de las elecciones de 1994, sólo cuentan con 33 escaños y para ello, constitucionalmente se requiere a la mitad de los senadores, que representa 64 parlamentarios. De darse la reforma propuesta, 32 senadores podrían crear Comisiones de Investigación.

---

443 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 953. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, pp. 86 y ss.

17. De acuerdo con el artículo 110 constitucional dicha Cámara, para el caso de **juicio político**, se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la **sanción**, con la aprobación de 2/3 partes de los senadores presentes en la sesión, que será secreta.

18. Conforme al artículo 131 constitucional, la Cámara de Senadores debe **examinar** o **verificar** el contenido del **tratado** propuesto para su ratificación, con el propósito de determinar si no se opone a la Constitución, y posteriormente lo aprueba.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA MAYORÍA Y OPOSICIÓN PARLAMENTARIAS EN LOS ACTOS DE CONTROL

Es necesario partir de la idea que, en general, los Diputados como los Senadores, es decir, los parlamentarios tanto de la mayoría como de la oposición, no son especialistas ni técnicos. Por ejemplo, en 1987 aproximadamente el 63.2% tenía educación universitaria y 14% un posgrado.<sup>444</sup> Esta situación se agrava, porque rara vez cuentan con personal especializado y aparatos de información y documentación indispensables para su actividad. Frecuentemente son auxiliados por especialistas que les facilita el propio Ejecutivo o, simplemente, por asesores eventuales y personales de los propios parlamentarios.

Por lo anterior, se ha considerado necesario establecer los denominados "Consejos legislativos"<sup>445</sup> o "Asesores Legislativos",<sup>446</sup> denominación con la que no estamos de acuerdo, ya que la actividad del Congreso, como ya lo mencionamos en páginas anteriores tanto en

---

444 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 955.

445 Un avance lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1018 y 1019.

446 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 31 y 32.

17. De acuerdo con el artículo 110 constitucional dicha Cámara, para el caso de **juicio político**, se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la **sanción**, con la aprobación de 2/3 partes de los senadores presentes en la sesión, que será secreta.

18. Conforme al artículo 131 constitucional, la Cámara de Senadores debe **examinar** o **verificar** el contenido del **tratado** propuesto para su ratificación, con el propósito de determinar si no se opone a la Constitución, y posteriormente lo aprueba.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA MAYORÍA Y OPOSICIÓN PARLAMENTARIAS EN LOS ACTOS DE CONTROL

Es necesario partir de la idea que, en general, los Diputados como los Senadores, es decir, los parlamentarios tanto de la mayoría como de la oposición, no son especialistas ni técnicos. Por ejemplo, en 1987 aproximadamente el 63.2% tenía educación universitaria y 14% un posgrado.<sup>444</sup> Esta situación se agrava, porque rara vez cuentan con personal especializado y aparatos de información y documentación indispensables para su actividad. Frecuentemente son auxiliados por especialistas que les facilita el propio Ejecutivo o, simplemente, por asesores eventuales y personales de los propios parlamentarios.

Por lo anterior, se ha considerado necesario establecer los denominados "Consejos legislativos"<sup>445</sup> o "Asesores Legislativos",<sup>446</sup> denominación con la que no estamos de acuerdo, ya que la actividad del Congreso, como ya lo mencionamos en páginas anteriores tanto en

---

444 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 955.

445 Un avance lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1018 y 1019.

446 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 31 y 32.

el capítulo primero como en el presente, no es sólo la legislativa, sino que éste desarrolla otras funciones. Por ello, consideramos conveniente que se establezca la figura del "Letrado o Asesor Permanente del Congreso", sin que sea necesaria su afiliación a un determinado partido político, cuya función sea impartir cursos de Derecho Parlamentario, prestar asistencia técnica, asesoramiento legal, redacción de proyectos de iniciativa de ley o decreto, dictámenes, realización de encuestas, investigaciones e informes en beneficio de todos los parlamentarios, independientemente de que éstos pertenezcan a la mayoría o a la oposición.

Otro de los problemas es el relativo a que los parlamentarios de la mayoría y de la oposición, tanto los de la Cámara de Diputados como la de Senadores no tienen una carrera parlamentaria, cuyo principal obstáculo es el principio de no-reelección inmediata, consagrado desde 1933 en el artículo 59 constitucional.<sup>447</sup> Así, los parlamentarios carecen de una motivación, que es su reelección y los parlamentarios de la oposición desempeñan bien su gestión, entre ellas la función de control, se ven impedidos para reelegirse. Sin embargo, esta última posibilidad sí se da, en gran medida, en los sistemas de gobierno parlamentario y en el sistema de gobierno presidencial de Estados Unidos de América y en países de Latinoamérica.

Otro de los problemas del principio de no-reelección inmediata es, principalmente, que se produce el debilitamiento de la oposición que no cuenta con la posibilidad de proponer candidatos en cada legislatura.<sup>448</sup> Así, la no reelección no favorece ni fortalece la actividad

---

447 Disposición que ha surgido como consecuencia de la Convención del Partido Nacional Revolucionario en octubre de 1932 que posteriormente se incluyó en la Reforma del 29 de abril de 1933. Varios diputados en esta época consideraron que la medida debilitaba al Congreso de la Unión. Sin embargo, la iniciativa se aprobó por unanimidad. El argumento para que no se permita la reelección de los parlamentarios es que se abren las puertas para que el Presidente de la República también se reelija. A partir de 1965 se decidió archivar el asunto por razones políticas, situación que perjudica principalmente a la oposición, cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones...", *Ob. cit.*, pp. 958 a 963 y "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 50.

448 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones...", *Ob. cit.*, pp. 958 a 963.



parlamentaria, sobre todo, a la de control, así como a la institución parlamentaria mexicana, mientras que los parlamentarios de la mayoría tienen la oportunidad de acceder, posteriormente, a cargos dentro de la administración pública. Por lo que de esta forma, en México, a pesar de tener un sistema de gobierno presidencial, se da también la relación gobierno-mayoría.

Es de resaltar que en algunos países en vías de desarrollo, donde existe un presidencialismo reforzado, apoyados por los partidos dominantes, no dan cauce a las posibles críticas que podrían amenazar el autoritarismo. En México, anteriormente, con el predominio del partido mayoritario<sup>449</sup> se hacía remota la posibilidad de control del Ejecutivo.<sup>450</sup> Sin embargo, actualmente esta situación tiende a disminuir, ya que la Reforma Política de 1977, la reforma al artículo 93 constitucional, la promulgación de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979 y su reforma del 20 de julio de 1994, la reforma de 1982, la reciente reforma del 25 de octubre y la del 3 de septiembre de 1993, las elecciones de agosto de 1994, la reforma judicial de 1994-1995 y la situación política actual, demuestran que nos encaminamos hacia una fuerte participación de los partidos de oposición y un esfuerzo por crear un nuevo ambiente político, que se traduzca en un aumento de la

---

449 El partido mayoritario es el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyo antecedente es el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado por Plutarco Elías Calles el 4 de marzo de 1929. Era un partido de masas que posteriormente el General Lázaro Cárdenas transformó en partido de corporaciones (aglutinado en sectores: milicia, obreros, campesinos y el sector popular). Así, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938. En 1940 desaparece, dentro del Partido, el sector militar. Con Manuel Ávila Camacho, el 21 de enero de 1946 se reforma el PRM, así se crea el Partido Revolucionario Institucional (PRI), adquiriendo especial importancia el sector popular. En 1988 en las elecciones presidenciales obtuvo el 50.74% de la votación total, cfr. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, pp. 851 y 852. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, *Ob. cit.*, pp. 52 y 56. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Ob. cit.*, pp. 1006 y 1007. Alcántara Saéz, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, vol. II, Tecnos, 1989, pp. 30 a 32. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, *Ob. cit.*, pp. 209 y ss.

450 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 24, 25 y 31 y Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 673 y 674.

actividad de control de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, partiendo principalmente de las elecciones federales de 1988, en donde el papel de la oposición, en cuanto a la votación total, se amplió del 35% al 48% y en 1994 al 49%, y lo mismo sucederá en las futuras elecciones (1997, 2000, etcétera).

Los partidos de oposición<sup>451</sup> frecuentemente han estado en confrontación con el sistema político mexicano, sin mantener una posición

451 Los siguientes, en orden de importancia, son los actuales partidos de oposición:

1. El 16 de septiembre de 1939, Luis Calderón fundó el Partido de Acción Nacional (PAN), cuyo antecedente fue la organización de la derecha mexicana denominada Unión Nacional Sinarquista constituida en 1937. El PAN nació como respuesta a la política de Lázaro Cárdenas, lo integraron principalmente personas católicas, pero también intelectuales, comerciantes e industriales conservadores. Este partido de oposición se ha beneficiado como consecuencia de las diversas reformas. Su mejor momento político no fue 1988, ya que obtuvo en las elecciones presidenciales el 16.81% de la votación total, sino después de 1988.

2. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), constituido a principios de 1989, integrado por algunos sectores que apoyaron la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988, que en ese entonces se denominaron Frente Democrático Nacional (FDN) integrado por el Partido Mexicano Socialista (PMS), la Corriente Democrática, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) quienes obtuvieron el 31.06% de la votación total en dicho año.

3. El Partido del Trabajo (PT).

Anteriormente existían ciertos partidos de oposición como, por ejemplo:

1. El Partido Popular Socialista (PPS) que se fundó el 20 de junio de 1948 por iniciativa de Vicente Lombardo Toledano. Este partido apoyó también la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en las demás elecciones siempre ha apoyado las candidaturas presidenciales del PRI pero colabora también con el PRD.

2. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) creado el 28 de febrero de 1954 con el propósito de abarcar al sector militar. Este partido apoyó también la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en las demás elecciones siempre ha apoyado las candidaturas presidenciales del PRI, pero colabora también con el PRD, cfr. Alcántara Saéz, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 32 y 41 a 44.

3. El Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), siendo su antecedente el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). El FCRN apoyó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

Así como el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), entre otros, cfr. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, Ob. cit., pp. 52 a 57. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, Ob. cit., pp. 209 y ss.

crítica frente al gobierno, no ejercían sus atribuciones, es decir, no utilizaban los mecanismos normativos existentes, considerados por el Doctor Pedro de Vega necesarios para hacer efectiva su participación como una verdadera oposición discrepante<sup>452</sup> u oposición garantizada.<sup>453</sup> Por ello, en palabras de Diego Valadés, intentaban una "revolución política",<sup>454</sup> una oposición "ideológica"<sup>455</sup> o, como la llama Jorge Horacio Gentile, "destructiva o salvaje".<sup>456</sup>

Sin embargo, en la actualidad, en la Cámara de Diputados la oposición ha ganado espacios, principalmente respecto de la actividad de consenso, en las Comisiones ordinarias y respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda. Creemos también que la situación actual, así como la reforma del 3 de septiembre de 1993, nos han llevado necesariamente a una mayor participación de la oposición y a la instauración y perfeccionamiento de los actos de control parlamentario, con el propósito de que los tenga a su alcance y los utilice, para que de esta forma actúe, totalmente, como una oposición discrepante. Para ello, creemos que no hace falta, aunque sería muy recomendable y saludable, como señala el Profesor Nava Negrete,<sup>457</sup> que la oposición llegue a ser mayoría para que ejercite los actos de control y mantenga una posición crítica. Por ejemplo: en la Cámara de Diputados puede crear Comisiones de Investiga-

---

452 Oposición discrepante es aquella que "acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo", cfr. Vega García, Pedro de. *Estudios político constitucionales*, UNAM, México, 1987, pp. 33 a 40.

453 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 233.

454 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 212.

455 Por oposición ideológica se entiende aquella que no está "de acuerdo con los sistemas de legitimidad en que se apoyan los poderes constituidos, poniéndose, por tanto en tela de juicio la fundamentación del sistema y del poder", cfr. Vega García, Pedro de. *Estudios político constitucionales*, Ob. cit., pp. 11 y 12.

456 Gentile, Jorge Horacio, "La función del Parlamento en la democracia moderna", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 328.

457 Cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 62. ↵

ción, ya que se requiere de una cuarta parte de los diputados, que representa 125 parlamentarios y la oposición tiene 200 diputados en total. Sin embargo, la oposición en la Cámara de Senadores no puede crear tales Comisiones, ya que se requiere de la mitad de los senadores, que representa 64 parlamentarios, y la oposición sólo tiene 33 escaños.

También los diputados y senadores de la oposición pueden solicitar, a través del Presidente de su respectiva Cámara, la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la Nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos. Por otro lado, los parlamentarios de la oposición puedan solicitar la comparecencia de los funcionarios públicos contemplados en el artículo 93 constitucional. Por último, uno de los legisladores de la oposición, representando a su partido político, tienen la facultad de intervenir antes del informe presidencial.

En cuanto a la mayoría parlamentaria, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, tiene a su alcance un gran número de actos de control sobre los miembros del gobierno. En ocasiones los ha utilizado, sin embargo, es necesario fomentar la participación de la mayoría parlamentaria, a través de su capacitación, ya que una de sus funciones, tanto en los países con sistema de gobierno parlamentario como presidencial, es el ejercicio del control sobre el gobierno. Sus objetivos son, primero, verificar, examinar, comprobar, revisar, etcétera, conforme a lo establecido por la Constitución, la LOCG y el RICG, las actuaciones del Ejecutivo y que las mismas se trasladen a la opinión pública; segundo, que el cuerpo electoral conozca los errores de la política gubernamental, así como sus aciertos; y tercero, que la mayoría parlamentaria represente de manera efectiva y honesta los intereses distritales o estatales. En este sentido, el control de la mayoría, es decir, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), va a tener como finalidad el correcto funcionamiento del sistema político mexicano. Por lo tanto, para nosotros, es sumamente importante el control que pueda realizar el partido mayoritario, sobre todo,

porque es precisamente éste quien representa a la mayoría del cuerpo electoral.<sup>458</sup>

## V. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DEL EJERCICIO DE ESTOS ACTOS

En cuanto a la responsabilidad política, como posible consecuencia del ejercicio del control por la institución representativa sobre los miembros del gobierno, el "régimen presidencial es más deficiente en este aspecto, y se ve obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política que ejerce el parlamento por el juicio que emite el pueblo en una reelección".<sup>459</sup> Con lo cual, el sufragio constituye, en este caso, una confianza que se establece con el pueblo.<sup>460</sup> Pero, en el caso de México, esta situación no se da, porque existe el principio de no-reelección consagrado en el artículo 59 constitucional. Sin embargo, el partido mayoritario, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde hace más de 65 años permanece en el poder, pero esto no significa que no exista mayor participación de la oposición y un gran debilitamiento o desgaste del partido mayoritario, es decir, pérdida de escaños. Actualmente existe lo anterior como consecuencia, en gran medida, del ejercicio del control por parte del Congreso de la Unión sobre los miembros del gobierno.

Como otra consecuencia del ejercicio del control tenemos que los medios de comunicación, principalmente la prensa, a través de la

---

458 Cfr. Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, pp. 17 a 19. García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 55. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXX. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, p. 52.

459 Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 24.

460 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", *Ob. cit.*, p. 25.

porque es precisamente éste quien representa a la mayoría del cuerpo electoral.<sup>458</sup>

## V. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DEL EJERCICIO DE ESTOS ACTOS

En cuanto a la responsabilidad política, como posible consecuencia del ejercicio del control por la institución representativa sobre los miembros del gobierno, el "régimen presidencial es más deficiente en este aspecto, y se ve obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política que ejerce el parlamento por el juicio que emite el pueblo en una reelección".<sup>459</sup> Con lo cual, el sufragio constituye, en este caso, una confianza que se establece con el pueblo.<sup>460</sup> Pero, en el caso de México, esta situación no se da, porque existe el principio de no-reelección consagrado en el artículo 59 constitucional. Sin embargo, el partido mayoritario, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde hace más de 65 años permanece en el poder, pero esto no significa que no exista mayor participación de la oposición y un gran debilitamiento o desgaste del partido mayoritario, es decir, pérdida de escaños. Actualmente existe lo anterior como consecuencia, en gran medida, del ejercicio del control por parte del Congreso de la Unión sobre los miembros del gobierno.

Como otra consecuencia del ejercicio del control tenemos que los medios de comunicación, principalmente la prensa, a través de la

---

458 Cfr. Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, pp. 17 a 19. García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 55. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXX. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, p. 52.

459 Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 24.

460 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", *Ob. cit.*, p. 25.

crítica, que aunque sólo causan pequeñas molestias al Ejecutivo, influyen en la opinión pública, sobre todo, a partir de 1988.<sup>461</sup> Sin embargo, por un lado, existe la afirmación de que éstos se encuentran a favor del gobierno y, por otro, la situación se agrava, ya que la Constitución y la LOCG no contemplan la presencia de los medios de comunicación en el Congreso y, escasamente, algunos de los artículos del RICG se pueden aplicar al respecto (arts. 205 a 212). En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos públicos que les atañen y el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, empezando por establecer la necesaria presencia de los medios de comunicación en las sesiones, así como que éstos hagan constante referencia a la actividad del Congreso de la Unión. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición), como la del gobierno.

## **VI. UN EJEMPLO DE ACTO DE CONTROL: LA COMPARECENCIA DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE EL CONGRESO**

Para finalizar el presente trabajo, nos referiremos a un ejemplo de acto de control del Congreso sobre los miembros del gobierno: la comparecencia. Para ello, abordaremos su concepto, sus antecedentes (1792 a 1994), su objeto y finalidad, su regulación específica y los casos en que se realiza, la participación de la mayoría y oposición parlamentarias, así como las posibles consecuencias del ejercicio de la misma:

### **A. Concepto**

Como ya lo hemos mencionado en el Capítulo segundo, apartado II, es difícil establecer el concepto de las comparecencias del gobierno,

---

<sup>461</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Ob. cit.*, p. 36. Así como, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Ob. cit.*, p. 91.

crítica, que aunque sólo causan pequeñas molestias al Ejecutivo, influyen en la opinión pública, sobre todo, a partir de 1988.<sup>461</sup> Sin embargo, por un lado, existe la afirmación de que éstos se encuentran a favor del gobierno y, por otro, la situación se agrava, ya que la Constitución y la LOCG no contemplan la presencia de los medios de comunicación en el Congreso y, escasamente, algunos de los artículos del RICG se pueden aplicar al respecto (arts. 205 a 212). En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos públicos que les atañen y el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, empezando por establecer la necesaria presencia de los medios de comunicación en las sesiones, así como que éstos hagan constante referencia a la actividad del Congreso de la Unión. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición), como la del gobierno.

## **VI. UN EJEMPLO DE ACTO DE CONTROL: LA COMPARECENCIA DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE EL CONGRESO**

Para finalizar el presente trabajo, nos referiremos a un ejemplo de acto de control del Congreso sobre los miembros del gobierno: la comparecencia. Para ello, abordaremos su concepto, sus antecedentes (1792 a 1994), su objeto y finalidad, su regulación específica y los casos en que se realiza, la participación de la mayoría y oposición parlamentarias, así como las posibles consecuencias del ejercicio de la misma:

### **A. Concepto**

Como ya lo hemos mencionado en el Capítulo segundo, apartado II, es difícil establecer el concepto de las comparecencias del gobierno,

---

<sup>461</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Ob. cit.*, p. 36. Así como, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Ob. cit.*, p. 91.



ya que depende de la regulación concreta o específica que se haga en cada país.<sup>462</sup>

En México, la expresión "comparecencia" se refiere al periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, citándose a los altos funcionarios a rendir los informes verbales que las Cámaras les soliciten o que estén obligados a dar anualmente. Asimismo, puede darse la presencia de los miembros del gobierno ante el Congreso a petición propia o por iniciativa del Presidente de la República, con el propósito de realizar una exposición.

Es necesaria la presencia de un alto funcionario ante el Congreso, con su correspondiente exposición, para ser consideradas por nosotros como una comparecencia del gobierno. Así, un miembro del gobierno expone las líneas de su gestión ante los parlamentarios, quienes examinarán, analizarán, revisarán, comprobarán, inspeccionarán y verificarán su actividad.

El contenido de las comparecencias es informativo, sin embargo, como ya lo hemos señalado, el hecho de que se den ciertos aspectos como la facultad de citar a los miembros del gobierno; la obligación anual de que éstos se presenten; su asistencia por iniciativa del Presidente de la República o a petición propia; la exposición; la publicidad; la intervención de los parlamentarios (diputados y senadores); así como la presencia de los medios de comunicación, hace que sean consideradas por nosotros como un acto de control de la institución representativa mexicana sobre los miembros del gobierno, entendido éste como un control político.

## **B. Antecedentes (1792 a 1994)**

Los antecedentes de las comparecencias, a los que ya nos hemos referido brevemente en el Capítulo segundo de este trabajo, los

---

462 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, tomo III, UNAM, 1987, p. 572.

encontramos primero en Estados Unidos de Norteamérica, ya que el Congreso en 1792 utilizó por primera vez su facultad para llamar a funcionarios a declarar, cuando la Cámara de Representantes se había propuesto aclarar la derrota del General St. Clair contra las tribus indias.<sup>463</sup> Posteriormente, sus antecedentes también los encontramos en España, en el Estatuto de Bayona de 1808,<sup>464</sup> así como en la Constitución de Cádiz de 1812, y no en Francia, a pesar de que en este último país, durante los años 1860 a 1867, los ministros estaban obligados a comparecer ante el Parlamento, denominando a este acto *question time* (pregunta oral).<sup>465</sup>

La Constitución de Cádiz de 1812, que estuvo vigente en la Nueva España, en su artículo 125 señaló que "en los casos en que los Secretarios del Despacho hiciesen alguna propuesta en nombre del Rey asistirían a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinasen y hablarían en ellas sin que pudieran estar presentes en las votaciones... Los Ministros, abogados naturales de la propuesta, sólo podían asistir a las sesiones en que se examinase si eran autorizados a ello y en las condiciones en que la autorización se concediese".<sup>466</sup>

La Constitución mexicana del 4 de octubre de 1824, primera Constitución del México independiente, en sus artículos 67 y 68, señaló que el Congreso General debía reunirse el primero de enero, a esta reunión

---

463 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *Ob. cit.*, p. 984.

464 El Estatuto de Bayona de 1808, es considerado como la "Constitución de Bayona" por Sevilla Andrés, Diego. *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, tomo I y II, Editora Nacional, 1969, pp. 49, 57 y 60, cfr. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Ob. cit.*, p. 49, Tierno Galván, Enrique. *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 21 y 22. Villarroya, Joaquín Tomás. *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 22 y 23

465 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 278 a 288, 458, 470, 473 a 475 y 478 a 488 y Sánchez Agesta, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 276 a 278.

466 Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 22 y 23.

asistiría el Presidente de la Federación, quien "pronunciaría" un discurso que contestaría, en términos generales, quien presidiese el Congreso. Asimismo, el artículo 120 señaló que los secretarios de Despacho darían a cada Cámara, luego que estuviesen abiertas sus sesiones ordinarias anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.<sup>467</sup>

La Constitución de 1857, en su artículo 89, reguló la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardasen sus respectivos ramos,<sup>468</sup> pero esta Constitución no contempló la facultad del Congreso para citarlos cuando se discutiese un asunto de su competencia, sino el Reglamento del Congreso.

Bajo la vigencia de esta Constitución, Sebastián Lerdo de Tejada, en una circular con fecha 14 de agosto de 1867, sugirió que los informes, tanto del presidente como de los secretarios, fueran por escrito y no verbales, sugerencia que no se aceptó.<sup>469</sup> Sin embargo, cuando Benito Juárez proclamó la necesidad de instaurar el Senado en 1867, es el mismo presidente Lerdo de Tejada quien utilizó este instrumento en diciembre de ese mismo año, con el objeto de insistir en la reforma constitucional para establecer nuevamente al Senado.<sup>470</sup>

Durante más de 30 años (1876-1911), con un paréntesis de cuatro años, el General Porfirio Díaz concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso, que quedó a su

---

467 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1978, pp. 178 y 186 y Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones mexicanas", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, tomo I, UNAM, 1991, pp. 68 y 101.

468 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones...", *Ob. cit.*, p. 1014.

469 Cfr. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, *Ob. cit.*, p. 333. Barquín Álvarez, Manuel. "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 416 y ss.

470 Cfr. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Ob. cit.*, pp. 1002 y 1003.

disposición,<sup>471</sup> con lo cual el ejercicio de las comparecencias no fue posible.

Venustiano Carranza expidió, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto de reforma a los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto del 12 de diciembre de 1914, que anunciaba la convocatoria del Congreso Constituyente. El artículo 6º, segundo párrafo, señaló que "verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la Administración Pública, y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación".<sup>472</sup>

La Constitución mexicana de 1917 vigente reiteró la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardasen sus respectivos ramos, pero añadió que las Cámaras podrán citarlos para que les informasen en relación a una ley o negocio que fuera objeto de discusión por parte del Congreso General.<sup>473</sup>

En 1924 se incluyó la comparecencia de los Jefes de los Departamentos Administrativos.<sup>474</sup>

Posteriormente la reforma al artículo 93 constitucional, del 24 de enero de 1974, amplió las facultades de supervisión e investigación del Legislativo, permitiendo a las Cámaras hacer comparecer no sólo a los secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, sino a los

---

471 Cfr. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Ob. cit.*, p. 21. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, p. 156 y Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, p. 631.

472 Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, p. 163.

473 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "Comentario al artículo 93", *Ob. cit.*, pp. 416 y ss.

474 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, México. *Ob. cit.*, pp. 174 y 175 y Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 20, 21 y 37 a 39.

directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria,<sup>475</sup> con el propósito de rendir los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

Por último, la modificación más reciente respecto a las comparecencias se dio a través de la denominada Reforma judicial del 31 de diciembre de 1994, permitiendo a las Cámaras hacer comparecer también al Procurador General de la República, aunque esta situación ya se daba en la práctica.

## C. Características

1. Cuando se trata de la comparecencia anual del Presidente de la República ante el Congreso General, en sesión conjunta, ésta no comporta debate ni votación alguna,<sup>476</sup> sin embargo, sí comporta el examen de su actividad, así lo señala expresamente la Constitución mexicana de 1917 vigente, en su artículo 69. Además, un parlamentario representando a su partido político, antes de rendirse tal informe, puede intervenir en la sesión, manifestando o señalando el resultado del análisis de la actividad gubernamental, intervención que es transmitida por los medios de comunicación a los ciudadanos, a la opinión pública y al cuerpo electoral.

---

475 El Ejecutivo Federal en México se divide en tres sectores y no en dos como lo señala el artículo 90 constitucional, así tenemos a los siguientes: 1. Instituciones centralizadas: la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado (17 Secretarías), los Departamentos administrativos (es, uno solo, el del Distrito Federal), la Procuraduría General de la República. 2. Organismos públicos descentralizados, los cuales prestan numerosos servicios públicos, como son: los institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, Petróleos Mexicanos, entre otros. 3. Empresas de participación estatal mayoritaria y Fideicomisos públicos, cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 643 a 650, cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de diciembre de 1976, con sus respectivas reformas de 1978 a 1994.

476 Cfr. Alcántara Saéz, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, vol. II, Tecnos, 1989, p. 36.

2. Pueden comparecer ante las Cámaras, a solicitud de las mismas, tanto los secretarios de Estado, el Procurador General de la República y Jefes de Departamento administrativo, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, excepto el Presidente de la República.

3. No está prevista la comparecencia de otras personas.

4. Las comparecencias pueden ser, según su foro, en el Congreso General, en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, es decir, sólo podrán efectuarse ante sus Plenos.

5. Las comparecencias ante las Comisiones y ante las Comisiones de Investigación, como sucede en otros países, no están previstas en la regulación mexicana.

6. Pueden tener lugar a requerimiento de los órganos parlamentarios, por iniciativa del Presidente de la República, a solicitud de los miembros del gobierno o como una obligación anual.

7. De acuerdo con el objeto de la comparecencia, pueden versar sobre la generalidad de los asuntos que conciernen al compareciente.

8. Las comparecencias, en algunos casos, se realizan en el momento oportuno, tomando como objeto aquellos temas trascendentales y de interés general; en otros casos, se realizan anualmente.

9. Generalmente se da la publicidad de las mismas (*Diario de Debates* de cada una de las Cámaras, prensa, radio y televisión).

10. No está prevista la adopción de resoluciones.

11. Especialmente, este acto de control ha sido utilizado con gran frecuencia, tendiendo a aumentar en número y calidad.

## D. Objeto y finalidad

El objeto de la comparecencia es que la institución representativa —Congreso— obtenga, por mediación de la persona citada, los datos que de ella se pretendiesen extraer en relación a un asunto o en razón a la materia objeto de debate o examen y, de esta forma, analizar, revisar, comprobar, inspeccionar y verificar la actividad del gobierno. La comparecencia comprende la obligación de declarar y proporcionar información.<sup>477</sup>

En diversos países, en general, la institución representativa constantemente es criticada en cuanto al distanciamiento de la clase política y el pueblo representado,<sup>478</sup> sin embargo consideramos que cuando se utilizan las comparecencias como acto de control, el Congreso, el Parlamento o la Asamblea, sirven de foro a la actuación de los poderes públicos. Así, el principio de publicidad es considerado como uno de los supuestos en que descansa el "espíritu del parlamentarismo",<sup>479</sup> ya que el carácter secreto de la política pertenece a las concepciones dictatoriales y absolutistas.<sup>480</sup>

Por un lado, la comparecencia, en todos los países, tendrá como finalidad que el pueblo, titular de la soberanía, conozca a través de ella las actividades del gobierno y las opiniones que le merecen a los representantes populares,<sup>481</sup> con lo cual la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea), la clase política y el

---

477 Cfr. García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 180 y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, No. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986, pp. 148 y 168.

478 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, p. 13.

479 Vega García, Pedro. "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Ob. cit.*, 1985, p. 45.

480 Cfr. *Ibid.*, p. 47.

481 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *Ob. cit.*, p. 34.

pueblo representado se acercan, se ponen en contacto. Por otro lado, la institución representativa, a través de la comparecencia de los miembros del gobierno, ya sea para solicitar la aprobación del presupuesto o proporcionar los diversos informes de sus miembros respecto de su actividad, crítica,<sup>482</sup> comprueba, analiza, inspecciona, revisa, verifica, examina y valora la actividad de los mismos con libertad de criterio, atendiendo a las razones de oportunidad, igualmente políticas.

## **E. Su regulación específica y los casos en que se realiza**

### **a. La comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso General**

El Presidente de la República, conforme al artículo 69 constitucional, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RICG), asistirá ante el Congreso el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el primero de noviembre de 1994 y, a partir de 1995, el primero de septiembre,<sup>483</sup> en sesión pública y conjunta. Asimismo, "presentará un informe escrito" en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será contestado por el Presidente del Congreso y, posteriormente, será analizado o examinado por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándolo por materias: política interior, política económica, política social y política exterior. Antes de rendirse tal informe, un parlamentario, representando a su partido político, podrá intervenir con un límite máximo

---

482 Cfr. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, No. 1, Cortes Generales, 1985, pp. 90 y 91.

483 Esto a partir de 1995, ya en 1994 el primer periodo de sesiones ordinarias iniciará el primero de noviembre, cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de septiembre de 1993 que contiene el Decreto por medio del cual se reforman los artículos 65 y 66 constitucionales.



de 15 minutos. Además, quedan expresamente prohibidas las intervenciones durante la presentación del informe presidencial, es decir, a partir del momento en que el Presidente de la República empiece a presentar su informe, que por costumbre lo hace oralmente, hasta el momento en que concluye el mismo (art. 69 en relación con los arts. 65 y 66 constitucionales,<sup>484</sup> con los arts. 5o. al 8o. de la LOCG,<sup>485</sup> reformada el 20 de julio de 1994 y con los artículos 188 a 197 del RICG).

La obligación del Presidente para dar lectura al informe no se establece en la Constitución vigente,<sup>486</sup> sin embargo es una costumbre que se inició desde el primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía. Actualmente, la obligación relativa a que éste sea oral se expresa en el artículo 189 del RICG, al señalar que: "Al discurso que el Presidente de la República *pronuncie* en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales". Nosotros consideramos necesario establecer dicha obligación constitucionalmente, a fin de asegurar que el Presidente de la República, a través de este control, ponga no sólo en conocimiento al Congreso de la Unión, sino a los ciudadanos, respecto de la actividad anual del gobierno, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario. Posteriormente, podrían ponerse en marcha otros actos de control de nuestro Congreso de la Unión.

El informe anual que rinde el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión es considerado por nosotros también como una

---

484 Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Ob. cit. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 25, 37 y ss, 56 a 61 y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 114 a 117.

485 *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990. Dicha Ley sufrió reformas, que para algunos son consideradas como la "Nueva Ley Orgánica del Congreso" pero, para nosotros, es simplemente una modificación y adición a la Ley de 1979, ya que sólo se trata de la transcripción de las recientes reformas constitucionales. Estas modificaciones y adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994.

486 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., p. 174.

comparecencia, es decir, un acto de control, ya que, primero, al sistema político mexicano no sólo lo conforman las normas y reformas constitucionales, sino también la costumbre; segundo, a través de este acto se ponen en contacto el gobierno, la institución representativa y la ciudadanía; y tercero, porque la regulación señala que el informe será analizado por las Cámaras del Congreso en sesiones subsecuentes.

## **b. La comparecencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados**

Conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución vigente, el Secretario de Despacho, en relación a los ingresos y egresos de la Federación, deberá comparecer ante la Cámara de Diputados a dar cuenta de los mismos. De igual manera, está obligado a comparecer ante dicha Cámara para informar las razones que motiven al Ejecutivo a solicitar la ampliación del plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública. Por las materias a las que se hace mención, se entiende que se trata del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Anteriormente, también estaba obligado a comparecer el Secretario de Programación y Presupuesto pero, en virtud de la reforma de 1992 a la LOAPF, tal Secretaría quedó suprimida.

La comparecencia puede ser pública o secreta, dependiendo del tipo de sesión que se trate.<sup>487</sup>

---

487 El RICG en su artículo 33 menciona, entre otros, que se presentarán en sesión secreta los asuntos relativos a las relaciones exteriores y, en general, todos los demás que el Presidente considere que deban tratarse con reserva. Este Reglamento señala en su artículo 184 que no se publicarán en los "*Diarios de Debates*" las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

### **c. La comparecencia anual de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos**

El artículo 93 constitucional, en su primer párrafo, prevé la obligación anual de los secretarios de Despacho y jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, en relación con los artículos 53 y 54 del RICG, Reglamento que añade, además, la facultad del Presidente de la República para enviar a dichos funcionarios a comparecer y la libertad que tienen de asistir cuando lo deseen a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.

El artículo 93, para algunos autores<sup>488</sup> y para nosotros, es la característica más significativa de las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo mexicano desde el punto de vista de control político. Las comparecencias de los secretarios de Estado han sido las más frecuentes, además, se han ido incrementando durante estos tres últimos sexenios, hasta ser una práctica regular donde, incluso, se censura la política adoptada por un alto funcionario que comparece ante alguna de las Cámaras (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores).<sup>489</sup> A este respecto, el primer párrafo del artículo 93 constitucional no sufrió modificación alguna con la reforma judicial de 1994-1995, en el sentido de incluir la comparecencia del Procurador General de la República, sin embargo, el párrafo segundo de este artículo sí se modificó.

---

488 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 153 y 154. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", Ob. cit., p. 105.

489 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "Comentario al artículo 93", Ob. cit., pp. 416 y ss.

#### **d. La comparecencia de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y otros altos funcionarios de la administración pública**

El párrafo segundo del artículo 93 constitucional permite a las Cámaras hacer comparecer a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos y procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, y cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos, en relación con los artículos 53, 54, 126 a 131 del RICG. Este reglamento añade, por un lado, la facultad del Presidente de la República para enviar a dichos funcionarios a comparecer y, por otro lado, el procedimiento.

Este artículo 93 ha sido modificado en tres ocasiones. En 1924 sufrió un cambio con el propósito de incluir a los Jefes de los Departamentos Administrativos. En 1974 se permitió a las Cámaras no sólo hacer comparecer a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, sino también a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o cuando se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos, consolidando así una práctica que ya existía. Sin embargo, el *Diario de Debates* demuestra que se dieron diversas invitaciones a comparecer, que no fueron atendidas por sus destinatarios, entre ellos el Director General de la Comisión Federal de Electricidad (18 de diciembre de 1973), el Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (30 de diciembre de 1973) y el Director del Banco de México (19 de septiembre de 1976), comparecencia ya regulada por el párrafo segundo del artículo 93 Constitucional. Esta situación cambió en el sexenio del Presidente José López Portillo, dándose mayor aplicación al segundo párrafo del artículo 93 que contiene este acto de control y que por mucho tiempo no se le consideró importante. Así, el 26 de octubre de 1977 y el 20 de septiembre de 1979 se llevaron a cabo las comparecencias del

Ingeniero Jorge Díaz Serrano, ex director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuyo objeto fue, primero, solicitarle informes respecto a la construcción de un gasoducto que permitiría la exportación de grandes cantidades de gas y, segundo, explicar las razones por las que ardió durante varios meses el pozo Ixtoc, no determinándose el origen del siniestro.<sup>490</sup> Por último, recientemente este segundo párrafo del artículo 93 sufrió su tercera modificación, el 31 de diciembre de 1994, con el propósito de incluir, constitucionalmente, la comparecencia del Procurador General de la República.

De tal manera, el Congreso de la Unión o Congreso General podrá conocer de los asuntos que manejan las dependencias, organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal que corresponden al Ejecutivo, extendiendo así las facultades de la institución representativa mexicana.<sup>491</sup>

Por otro lado, a pesar de que el Congreso General no puede hacer dimitir a un Secretario de Estado, la desaprobación de su informe puede traer como consecuencia la renuncia del mismo a través de la presión moral que se ejerza para que, posteriormente, el Presidente de la República se la solicite.<sup>492</sup> González Oropeza sugiere que el artículo 93 debe ser complementado con alguna modalidad de sanción, ya que se ha considerado sólo que un poder informa, sin consecuencias para otro poder.<sup>493</sup> Nosotros consideramos que esa modalidad de sanción puede ser la aplicación del artículo 109, fracción I, en relación con el 110 constitucional, que regula al juicio político, teniendo como posible consecuencia la exigencia de respon-

---

490 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 174 y 175 y Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en *Ob. cit.*, pp. 20, 21 y 37 a 39.

491 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 147.

492 Cfr. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, pp. 847 y 857.

493 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 958.

sabilidad política individual de los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares y fideicomisos públicos, entre otros,<sup>494</sup> por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir del día en que se ejerce el cargo y hasta un año a partir de la separación de éste.

La aplicación de este juicio político dependerá de los criterios imperantes de los parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, ya que las causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 (LFRSP), artículo 7o., como ya lo mencionamos en el capítulo segundo, son difíciles de tipificar para que proceda el juicio político, pero son al mismo tiempo amplias. Así, se podrían encuadrar, por ejemplo: ataque a las instituciones democráticas; infringir la Constitución o leyes federales, causando perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados y omisiones graves que motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Conforme a este artículo 7o. y a la Constitución, el Congreso de la Unión valora, es decir, revisa, verifica, comprueba y examina la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los funcionarios comprendidos en el artículo 110 constitucional, con lo cual, podrá operar la exigencia de responsabilidad política que trae aparejada la destitución o inhabilitación de uno hasta veinte años, para desempeñar cargos públicos.<sup>495</sup>

---

494 Procurador General de Justicia del Distrito Federal (art. 110 constitucional). También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 109), magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, los Consejeros de las Judicaturas de los Estados y los del Distrito Federal (art. 110).

495 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 132. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 25, 37 y ss, 56 a 61. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 677 y 678. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Ob. cit.*, pp. 38 a 44, "Estudio comparativo

## 1. Ante el Pleno de la Cámara de Diputados

El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Diputados hacer comparecer a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Mientras que el RICG, por un lado, señala en sus artículos 53 y 54 la misma obligación, pero además, faculta al Presidente de la República para enviar a estos funcionarios a comparecer ante dicha Cámara, por otro lado, el RICG en sus artículos 126 a 131 señala el siguiente procedimiento:

Los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos, Procurador General de la República, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, podrán pedir el expediente ante la Secretaría de la Cámara de Diputados para instruirse. Posteriormente, antes de comenzar la discusión, podrán informar a la Cámara lo que estimen conveniente. Si la Cámara solicitó la comparecencia, se concederá la palabra a quien hizo la petición, posteriormente se dará la palabra al funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate. Después, intervendrán los diputados inscritos en la Presidencia en el orden establecido. Si durante la discusión el funcionario compareciente fuere interrogado, podrá contestar entre los debates las interrogaciones. A este respecto, el RICG aún no ha sido modificado en el sentido de incluir la comparecencia del Procurador General de la República, pero se modificará más adelante.

Consideramos conveniente, como sucede de forma muy parecida en España, que se establezca en el artículo 93 constitucional,

---

sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 114 a 117, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1020 a 1022, y 1025 a 1027. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Ob. cit.*, artículo 8o.

párrafo segundo, la facultad para que la Cámara de Diputados solicite también la comparecencia de los particulares, respetando sus derechos garantizados constitucionalmente; y más adelante, en el tercer párrafo del 93, establecer que las Comisiones de Investigación y demás Comisiones ordinarias también estén facultadas para solicitar la comparecencia de funcionarios y particulares. Esta última situación sí está contemplada en el artículo 54 de la LOCG, ya que comprende la comparecencia de particulares en las sesiones de información y audiencia, pero con previa invitación de las Cámaras.

## **2. Ante el Pleno de la Cámara de Senadores**

El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Senadores hacer comparecer a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. El RICG en sus artículos 53 y 54 señala, además de lo anterior, que el Presidente de la República puede enviar a los mismos funcionarios a que comparezcan ante dicha Cámara y en sus artículos 126 a 131 señala el siguiente procedimiento:

Los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria podrán pedir el expediente ante la Secretaría de la Cámara de Senadores para instruirse. Posteriormente, antes de comenzar la discusión, podrán informar a la Cámara lo que estimen conveniente. Si la Cámara solicitó la comparecencia, se concederá la palabra a quien hizo la petición, posteriormente se dará la palabra al funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate. Después, intervendrán los senadores inscritos en la Presidencia en el orden establecido. Si durante la discusión el funcionario compareciente fuere inte-



rrogado, podrá contestar entre los debates las interrogaciones. El procedimiento es igual que en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Senadores se ha dado un aumento en el número de comparecencias, sobre todo, a partir de los años 80, tanto de los secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, como, por costumbre, del Procurador General de la República,<sup>496</sup> ya constitucionalizado este último caso.

Consideramos conveniente, como ya lo señalamos en el presente capítulo, en relación a las comparecencias ante la Cámara de Diputados, que se establezca en el artículo 93 constitucional, párrafo segundo, la facultad para que la Cámara de Senadores solicite la comparecencia de particulares, respetando sus derechos garantizados constitucionalmente y, con posterioridad, que las Comisiones de Investigación estén facultadas para solicitar la comparecencia de funcionarios y particulares, así como las demás Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores. Debe mencionarse que la LOCG sí contempla la posibilidad de la comparecencia de particulares en las sesiones de información y audiencia. A este respecto, consideramos necesaria una regulación detallada de la comparecencia de funcionarios y de particulares, cuya situación en otros países, por ejemplo en España, sí sucede.

Por último, el artículo 21, fracción XI del RICG, señala que los Presidentes de las Cámaras están obligados a ordenar se dé aviso a los Secretarios de Estado, siempre y cuando se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia. Además, este Reglamento señala que los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y Directores de entidades paraestatales podrán asistir cuando lo deseen a las sesiones y tomar parte en el debate cuando se discuta un asunto de su dependencia.

---

496 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 105.

## F. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias

La mayoría parlamentaria, generalmente, no secunda las peticiones de la oposición cuando ésta solicita la comparecencia de altos funcionarios de la administración pública,<sup>497</sup> sin embargo la segunda cuenta, a través de la obligación anual que tienen los mismos de comparecer, con un instrumento más de control sobre la actividad del gobierno.

Para la oposición la comparecencia ha probado ser un medio útil de ejercer presión, crítica y control sobre los miembros del gobierno, auxiliada, claro está, de los medios de comunicación (a los que no hace mención la Constitución y la LOCG), provocando expectación en la opinión pública y en el cuerpo electoral. Sin embargo, el problema para la oposición ha sido el relativo a que cuando los diputados de la misma han llamado a comparecer a altos funcionarios, estas peticiones no han sido apoyadas por la mayoría parlamentaria, es decir, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>498</sup> Además, otro problema es el relativo a que no se regula constitucionalmente la comparecencia ante las Comisiones ordinarias de las Cámaras y ante sus Comisiones de Investigación. Aunque en este sentido, en la práctica existe un avance; por citar un ejemplo, la comparecencia del Embajador exterior plenipotenciario de México ante el Estado Vaticano, Enrique Olivares Santana, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el 17 de noviembre de 1992.

Actualmente consideramos, a pesar de que el número de comparecencias ha ido en aumento, que la regulación de las mismas evolucionará, partiendo de las últimas reformas constitucionales de 1993, a las que ya nos hemos referido en este capítulo, en el sentido de mejorar su procedimiento, disminuir el número de parlamentarios

---

497 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, p. 576.

498 Cfr. *idem*.

que las pueden solicitar, incluir las comparecencias ante las Comisiones ordinarias y Comisiones de Investigación, darles mayor publicidad, a través de la regulación de la presencia de los medios de comunicación, transmitiéndolas por televisión de forma completa cuando se trate de los funcionarios señalados en el primero y segundo párrafo del artículo 93 constitucional. Lo anterior en beneficio de la oposición, a la cual se está alentando, del fomento a la participación de la mayoría, del fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano, del cuerpo electoral, así como de la ciudadanía.

## G. Posibles consecuencias de su ejercicio

Es preciso partir de la idea relativa a que, en México es difícil establecer cuáles son los efectos o consecuencias de las comparecencias del gobierno ante la institución representativa. Estos efectos se nos presentan como indeterminados, ya que las comparecencias, hasta hace poco, eran consideradas totalmente como una válvula de escape del sistema político mexicano, es decir, un recurso excepcional, un acto de control del que no se hacía un uso constante, aunado a su escasa regulación. Sin embargo, nosotros trataremos de acercarnos a sus consecuencias o posibles efectos actuales en las siguientes líneas de este último capítulo, pero tomaremos en cuenta, en primer lugar, la consideración que hace el profesor español Rubio Llorente respecto a que la "crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana ha de resolver, en favor de uno u otro, el contraste entre los dos criterios".<sup>499</sup> De tal forma, se puede afirmar que es lícito hablar de un control del Ejecutivo por el Congreso en los sistemas de gobierno presidencial, ya que los distintos partidos políticos pueden denunciar los errores que comete el Ejecutivo ante el electorado, con el propósito de apartar la voluntad popular del partido que lo ocupa.<sup>500</sup>

---

499 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 91.

500 Cfr. *idem*.

En México, a partir de los años 70 hasta los 90, han comparecido ante la Cámara de Diputados y en el Senado numerosos funcionarios, obligándoles a manifestar públicamente sus puntos de vista que anteriormente podían mantener a reserva. Como resultado, la opinión pública se está familiarizando con los asuntos de interés público y con los funcionarios más importantes.<sup>501</sup> Sin embargo, debido a la situación económica, política, social e histórica que vive actualmente nuestro país, se hace necesaria la evolución y la correcta utilización de las comparecencias del gobierno ante el Congreso de la Unión, así como crear Comisiones de Investigación que pudiesen servir, si se diera el caso, como fundamento para llevar a cabo un juicio político conforme a las causales ya mencionadas en el presente trabajo, que como consecuencia puede traer aparejada la destitución o inhabilitación de algún servidor público de los mencionados en el artículo 110 constitucional, con lo cual, éstas pueden ser utilizadas para ejercer otros actos de control.

El artículo 93 constitucional, en la actualidad, ha ido elevando su eficacia política, contribuyendo a una mejor colaboración entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo. Sobre todo desde 1983, los altos funcionarios cumplen su responsabilidad de comparecer ante el Congreso<sup>502</sup> y, recientemente, el número de comparecencias ha aumentado y sigue con esa tendencia. Sin embargo, al igual que otros actos de control, es necesario esperar la evolución de la vida política en México, para que también este acto de control evolucione y deje de ser del todo una posible válvula de escape de nuestro sistema político, para convertirse en una práctica habitual.

Creemos también conveniente, al igual que como sucede en Estados Unidos de América, que nuestro Presidente de la República pronuncie discursos o realice conferencias de prensa, mensuales o

---

501 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 148.

502 Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Ob. cit.*, p. 81. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, p. 1023.

semanales, y dirija mensajes ante el Congreso de la Unión transmitidos por televisión en su totalidad, dando cuenta de su gestión al mismo pueblo que lo eligió.<sup>503</sup> Así, coincidimos con el profesor Berlín Valenzuela cuando afirma que: "el instrumento parlamentario de control más común es el de hacer públicas las divergencias a través de la prensa, manifestaciones o debates parlamentarios, naturalmente la eficacia del control derivará en la capacidad de la sociedad de influir sobre el proceso político".<sup>504</sup>

503 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 504.

504 Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 78.



# **CONCLUSIONES**





**Primera:** El Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo deben diferenciarse. El primero, a nuestro entender, es un sector, rama o disciplina relativamente nueva y de especial importancia del Derecho Constitucional, que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios, interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales, así como de las funciones de una de las principales instituciones del Estado contemporáneo: la institución representativa, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea, independientemente del sistema de gobierno que se trate: el parlamentario, el presidencial o el directorial. Este Derecho se caracteriza, sobre todo, por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política; mientras que el Derecho Legislativo se refiere a la regulación para la elaboración de leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, entre otros, independientemente del órgano que los crea.

Por otra parte, por el hecho de denominar a la institución representativa como Poder Legislativo u órgano legislativo, se llega a la idea errónea de que su función principal es la legislativa, sin considerar que en la actualidad es la de control, además de realizar otras funciones que debieran denominarse parlamentarias.

**Segunda:** El término control parlamentario, con base en lo señalado por la Real Academia Española y la nueva doctrina que ha

superado a la clásica doctrina del mismo, es un control político que, principalmente hará referencia a aquella facultad del Parlamento, del Congreso, de la Asamblea o del cuerpo representativo, consistente según los casos, en la comprobación, análisis, inspección, registro, revisión, verificación, intervención o examen de la actividad del gobierno, que es su función más importante en la actualidad.

Por otro lado, el control parlamentario no implica necesariamente como consecuencia, sólo en casos excepcionales, la aplicación de una sanción directa, por ejemplo, la exigencia de responsabilidad política o la anulación del acto, sino que también puede darse la responsabilidad política difusa, el desgaste del gobierno o de la mayoría, el fortalecimiento de la oposición, el no emitir un juicio por parte del sujeto controlador, el demostrar simplemente que se está controlando, la abstención electoral, el hacer que la mayoría deje de serlo, incluso, el voto de castigo, por lo que es un control orientado a la opinión pública y al cuerpo electoral. Así, las diferencias entre el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno presidencial disminuyen, confirmándose que los actos de control parlamentario no son exclusivos del primer sistema, sino que también el presidencial tiene establecidos ciertos actos de control.

**Tercera:** La función parlamentaria de control surgió en Inglaterra durante el siglo XIV, pero es hasta el siglo XVIII cuando el Gabinete fue responsable ante la Cámara del ejercicio de sus poderes. Primero surgió el control parlamentario y después la exigencia de responsabilidad política.

**Cuarta:** El primer antecedente constitucional del control parlamentario en España, que tuvo vigencia, fue la Constitución de Cádiz de 1812 pero, sobre todo, el documento que permitió el desarrollo de la institución parlamentaria española y de sus actos de control parlamentario fue el Estatuto Real de 1834.

Durante los primeros años de la dictadura del General Francisco Franco, que abarcó desde 1939 a finales de 1975, la función de

control parlamentario no tuvo importancia, sin embargo, la situación cambió ligeramente en los años 1942, 1946, 1947, 1967 y 1971.

Con la "transición española" o "transición española a la democracia", el papel del Parlamento español fue, en un primer momento (a pesar de que las Cortes fueran franquistas) participar y apoyar la transición y, en un segundo momento, después de las elecciones, el asumir la representación política de la voluntad popular, elaborando la Constitución española de 1978, el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado, ambos de 1982, pero se olvidó la elaboración del Reglamento de las Cortes Generales previsto constitucionalmente. Es a partir de 1977 y, sobre todo, en 1982, cuando empezaron a realizarse numerosos estudios en torno a la institución representativa española, cuyo papel, en la actualidad, ya no recae principalmente en su actividad legislativa, sino en la de control.

**Quinta:** El primer antecedente constitucional del control de la institución representativa sobre la actividad de los miembros del gobierno en México, lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 pero, antes de ser jurada, el proyecto que la contempló, aunque no llegó a discutirse, fue el denominado "Elementos Constitucionales" o "Elementos de Rayón" del 30 de abril del mismo año. Como México independiente, el primer antecedente constitucional del control parlamentario es la Constitución de 1824; la de 1857 lo fortaleció, ya que contempló un "parlamentarismo aproximado"; sin embargo, la reforma de 1874 lo debilitó. El control parlamentario no tuvo importancia durante el Porfiriato.

Con la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917, vigente desde hace casi 78 años, se fortaleció al sistema de gobierno presidencial, pero se debilitó al Congreso General mexicano. Esta situación es difícil de comprender, pues lo que se quería era evitar que una persona llevase a cabo una multitud de funciones, con pocas posibilidades para su limitación y control, lo que ya se había dado en años anteriores, hasta llegar a la revolución.

**Sexta:** A partir de los años setenta se ampliaron las facultades de control de la institución parlamentaria mexicana, dándole más fuerza, a través de las reformas de los años 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992 y, recientemente, del 3 de septiembre, 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994. Así, el sistema de gobierno presidencial mexicano se encamina hacia un nivel menos presidencialista que el consagrado en la Constitución de 1917 debido, en un principio, a que están en peligro la estabilidad política y la paz social alcanzadas en el transcurso de más de 50 años.

**Séptima:** Existen diversos actos de control que pueden presentarse en cualquier momento de la actividad parlamentaria. Además, para el ejercicio de estos actos, la institución representativa debe atender a su libre voluntad política y a las razones de oportunidad, igualmente políticas.

Los actos de control de la institución representativa sobre el gobierno se van a manifestar, haciendo un señalamiento enunciativo más no limitativo, en los presupuestos generales del Estado, en la emisión de deuda pública o contratación de créditos, las Comisiones de Investigación, las comparecencias del gobierno, las cuestiones de confianza, en el Decreto-Ley, en la actividad del Defensor del Pueblo o Comisario Parlamentario, las interpelaciones, en las mociones de censura, las mociones, en los nombramientos o elección de cargos, las preguntas, en los tratados internacionales, en la actividad del Tribunal de Cuentas, entre otros, puesto que en los anteriores, la institución representativa puede inspeccionar, analizar, comprobar, examinar, revisar, registrar, intervenir o verificar la actividad del gobierno.

**Octava:** Particularmente en España, tomando en cuenta la terminología jurídicamente pertinente, aplicando la nueva doctrina del control parlamentario y la consideración de que el control parlamentario es un control político, los actos de control parlamentario en este país son: las preguntas por escrito, las interpelaciones, las preguntas orales en sesiones informativas, las sesiones informativas, las mociones, la moción de censura, los ruegos, el examen de los Presu-

puestos Generales del Estado, la autorización para declarar la guerra o la paz, la intervención en la celebración de tratados o convenios internacionales, la actividad del Tribunal de Cuentas, la autorización de la prórroga del estado de alarma, la autorización para declarar el estado de excepción y su prórroga, la declaración del estado de sitio y, además, los actos de control que la Constitución española de 1978 vigente constitucionalizó por primera vez; por ejemplo, el Defensor del Pueblo, las Comisiones de Investigación, las Comisiones mixtas de Investigación, la comparecencia de personas ante las Comisiones de Investigación y la autorización al Presidente del gobierno para que proponga al rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

En España, independientemente de la relación gobierno-mayoría, tanto la mayoría como la oposición parlamentarias son, en la actualidad, los sujetos controladores de la actividad del gobierno, ya que a ambas les interesa controlarlo. Recientemente, de 1992 a 1994, el aumento de las facultades de control tiende a convertirse en responsabilidad del propio Parlamento, para tal efecto se realizan numerosos Acuerdos de la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios y se han iniciado los procedimientos para crear dos nuevos Reglamentos, uno para el Congreso de los Diputados y otro para el Senado.

Las consecuencias del control parlamentario en España pueden ser las sancionadoras inmediatas con efectos jurídicos directos, la limitación de la actuación de los miembros del gobierno, las sancionadoras mediatas con efectos indirectos, la abstención electoral, el voto de castigo o el demostrar simplemente que se está realizando un control (comprobación, inspección, análisis, revisión, verificación, examen, etcétera) de la actividad del gobierno.

La eficacia de los actos de control parlamentario no depende sólo de la habilidad de los parlamentarios, de la publicidad a través del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y de los *Diarios de Sesiones*, sino también de los medios de comunicación. El nivel deseable es que los ciudadanos conozcan la actividad de su institución representativa y su nuevo papel como órgano que permite el diálogo y,

sobre todo, resolver los asuntos en beneficio de los ciudadanos, situación que aún no se ha alcanzado plenamente. Sin embargo, ya existe un avance como lo es la transmisión televisada de manera completa de las sesiones informativas de los miembros del gobierno.

**Novena:** Hasta hace algunos años el Derecho Parlamentario mexicano era identificado, erróneamente, como Derecho Legislativo mexicano pero, a partir de 1987, lo definimos también como aquel sector, rama o disciplina relativamente nueva del Derecho Constitucional, que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios, interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales (entre éstos la administración pública), y de las funciones del Congreso de la Unión o Congreso General.

**Décima:** Los actos de control parlamentario no son exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales también los tienen establecidos. Tomando en cuenta la terminología jurídicamente pertinente, aplicando la nueva doctrina del control parlamentario y considerando que éste es un control político, también en México es posible la existencia de actos de control parlamentario.

La Constitución mexicana de 1917, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, con sus reformas de 1994 o nueva Ley Orgánica, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, son los estatutos jurídicos que regulan a la institución representativa del "Congreso General" o "Congreso de la Unión" del sistema político mexicano. Los dos últimos estatutos jurídicos no son convenientes, ya que es necesaria la creación de un Reglamento para la Cámara de Diputados y un Reglamento para la Cámara de Senadores, como sucede en varios países. Por otra parte, la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo del Congreso mexicano, así como del sistema político mexicano en su conjunto.

**Decimoprimera:** Los países que tienen un sistema de gobierno presidencial se caracterizan por el gran poder político que se concentra en la figura del titular del Ejecutivo. Actualmente, en México se

han gestado cambios políticos en la institución representativa, así como importantes reformas constitucionales, de las más de 525 que se han realizado en su totalidad, incluyendo fracciones. Ciertas reformas representan una tendencia a restarle fuerza a la figura presidencial y fortalecer al Congreso mexicano. Además, diversos acontecimientos, grupos y actores políticos han influido en este sentido, por ejemplo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Grupo San Ángel, los programas políticos de gobierno de los candidatos, los denominados "20 compromisos", la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, la de la Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la intensa participación de los medios de comunicación, la participación de la ciudadanía en la elección del 21 de agosto de 1994, el último informe presidencial, el discurso de toma de posesión del Presidente de la República para el sexenio 1994-2000, la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas del 11 de marzo de 1995, que crea a la Comisión de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas del Congreso de la Unión, así como la futura Reforma Política del Estado, por citar algunos hechos.

En relación a lo anterior, sería conveniente, entre otras cosas, lograr la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría General de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el propósito de establecer un órgano independiente. Sus integrantes, nombrados por el Congreso de la Unión, serían personas de reconocido prestigio, con atribuciones para examinar la correcta aplicación presupuestal, la justificación de los gastos, la presentación oportuna de las declaraciones patrimoniales de los integrantes de los poderes, entre otras funciones, con lo cual se lograría un mejor control de nuestras instituciones y se facilitaría determinar responsabilidades por las irregularidades que fueran detectadas. Asimismo, sería conveniente el establecimiento de la figura del "Letrado o Asesor Permanente del Congreso", sin que sea necesaria su afiliación a un determinado partido, independientemente de que éstos pertenezcan a la mayoría o a la oposición.

**Decimosegunda:** Las comparecencias de los miembros del ejecutivo, en general, tuvieron su origen en Estados Unidos de Norteamérica durante el siglo XVIII, específicamente en 1792, por lo que no son una característica exclusiva del sistema de gobierno parlamentario, sino también del presidencial.

Las comparecencias son actos de control parlamentario en el Congreso, ya que éste es el escenario político en donde se obliga a los miembros del gobierno, o a petición de los mismos, a exponer su actuación frente a los parlamentarios y, generalmente, ante la opinión pública.

En México no existe la posibilidad de comparecencia ante las Comisiones permanentes como ante las de Investigación, sin embargo tenemos la clara tendencia por regular esta posibilidad; por ejemplo, en la práctica se ha dado la comparecencia del Embajador exterior plenipotenciario de México ante el Vaticano, Enrique Olivares Santana, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el 17 de noviembre de 1992. Asimismo, sólo existe la facultad para reclamar la presencia de determinados miembros, por lo que esta facultad se encuentra limitada, sin embargo se asegura la comparecencia anual de los secretarios de Estado.

En relación a las mismas, los medios de comunicación, principalmente la prensa, aunque sólo causan pequeñas molestias al Ejecutivo, sí influyen en la opinión pública. Por un lado, se afirma que éstos se encuentran a favor del gobierno y, por otro lado, la situación se agrava, ya que la Constitución y la LOCG no contemplan la presencia de los medios de comunicación en el Congreso y, escasamente, algunos de los artículos del RICG se pueden aplicar al respecto. En relación a este punto, como ya lo mencionamos, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos públicos que les atañen, y el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, empezando por establecer la necesaria presencia de dichos medios en las sesiones, a fin de que éstos hagan constante referencia a la actividad del Congreso de la Unión, a través de la transmisión televisada de manera completa de



algunas de sus sesiones. Asimismo, consideramos necesario establecer constitucionalmente la obligación del Presidente de la República de rendir su informe anual de manera oral, y no sólo por escrito, ya que así se aseguraría que el Presidente, a través de este control, ponga no sólo en conocimiento al Congreso de la Unión, sino a los ciudadanos respecto de la actividad anual del gobierno, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario, para que posteriormente se pongan en marcha otros actos de control de nuestro Congreso; por ejemplo, el juicio político. De igual forma, es conveniente que nuestro Presidente lleve a cabo discursos o conferencias de prensa mensuales o semanales transmitidos en su totalidad por televisión y radio, para informar a la opinión pública.

**Decimotercera:** En cuanto a México y España tenemos lo siguiente: la Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer antecedente constitucional, tanto de España como de la Nueva España (México), que contempló el control parlamentario.

Las diferencias entre el sistema de gobierno presidencial mexicano y el sistema de gobierno parlamentario español son menores únicamente por sus propias limitaciones democráticas. Si la mayoría parlamentaria mexicana fuera de partido político distinto al del Presidente (como ocurre en Estados Unidos de Norteamérica o con la cohabitación francesa), la mayoría controlaría más al gobierno pero, entonces se produciría una radical inversión de las relaciones políticas respecto a las que definen al sistema de gobierno parlamentario, como lo es la relación gobierno-mayoría.

El tiempo en el que las Cortes Generales españolas —así como el de otras instituciones representativas de diversos países— pueden estar reunidas, es muy distinto al del Congreso mexicano. Las primeras sesionan ordinariamente durante nueve meses, el segundo sólo cinco meses, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, ya que éste será de cinco meses y dieciséis días. Esta situación ha perdurado por muchos años, traduciéndose en el escaso tiempo que tiene el Congreso de la Unión para ejercer correctamente el control sobre la actividad del gobierno, que se debe caracterizar

por ser preventivo, a *posteriori* y, sobre todo, permanente. Además, dicha situación perjudica a otras actividades de la institución representativa mexicana, incluso, se recurre a la constante convocatoria de sesiones extraordinarias, cuando esto no debiera ser el caso si estuviese sesionando más tiempo el Congreso, unido a las excesivas facultades de la Comisión Permanente, integrada por tan sólo 37 parlamentarios de un total de 628 miembros del Congreso de la Unión. Por ello, proponemos una reforma constitucional con el objeto de ampliar los periodos ordinarios de sesiones del Congreso; por ejemplo, no menos de ocho meses en total.

Al Congreso de los Diputados español le corresponde el ejercicio de 18 facultades de control, mientras que al Senado 8. En México, la Cámara de Diputados tiene 12 facultades de control y la Cámara de Senadores 18 pero, a pesar de la reforma de 1993, esta última se encuentra integrada casi en su totalidad por el partido mayoritario, representando el 74.3% y la oposición sólo el 25.7%.

Existe, en ambos países, una clara tendencia a modificar los requisitos para crear Comisiones de Investigación, aumentar sus facultades y dar publicidad a sus resultados. En España se considera que las Comisiones de Investigación son la única válvula de escape del sistema político español. En México se consideran como válvulas de escape del sistema político mexicano las Comisiones de Investigación, el juicio político y las comparecencias de los miembros del gobierno. Respecto a las primeras es necesario, en nuestro país, ampliar los casos en que se pueden crear; disminuir el número de parlamentarios (diputados y senadores) que se requieren para ello; regular la posibilidad de la comparecencia de personas o particulares; y sobre todo, dar publicidad a sus resultados. Un avance en este sentido ha sido la creación de Comisiones de Investigación para los casos relativos a los asesinatos de los licenciados Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

En España, las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) pueden intervenir en la celebración de tratados o convenios internacionales, siempre y cuando su contenido se relacione con las

materias consagradas en el artículo 94.1 constitucional. Mientras tanto, en México es necesaria la intervención de la institución representativa, pero sólo de la Cámara de Senadores, para la ratificación de todos los tratados internacionales.

Tanto en España como en México, sus respectivas instituciones representativas pueden recabar información o fotocopias que se encuentren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la Nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran, mientras que el gobierno está obligado a facilitar lo anterior. Si se limita este derecho de los parlamentarios, existen vías para recurrir: informarle al ejecutivo sobre este hecho, por ejemplo. Este precepto consagrado por la Constitución mexicana de 1917 y por la Constitución española de 1978, en donde se puede recurrir a la vía del amparo, no tiene equivalente en Derecho Comparado, las Constituciones que más se les acercan, pero en menor grado, son la italiana de 1947, la de Canadá (Acta de Norteamérica Británica de 1867, reformada en 1949 e integrada también por el Acta Constitucional de 1982) y algunas Constituciones de Latinoamérica.



## Monografías y artículos

Abellán, Ángel Manuel: "El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.

Águila, Rafael del: "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

Alcántara Saez, Manuel: *Sistemas políticos de América Latina*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1989.

Allue Buiza, Alfredo: *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990.

Alonso de Antonio, Ángel Luis: "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, No. 15, Madrid, 1989.

Alzaga Villaamil, Oscar: *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo VI, Revista de Derecho Público, Madrid, 1978.

Aragón Reyes, Manuel: "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.

——— "Epílogo", *Representación Política y Constitución democrática*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991.

- "Estudio preliminar", *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.
- Arcenegui, Jesús J. de: "La Ley de Relaciones-Cortes de noviembre de 1977", en *El control parlamentario en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Labor, Madrid, 1978.
- Balzamo, Vincenzo: "Il Parlamento italiano nell' attuale assetto costituzionale", *Parlamento istituzioni democrazia*, Giuffrè, Milano, 1980.
- Barquín Álvarez, Manuel: "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.
- "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.
- "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
- Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.
- Bernales Ballesteros, Enrique: "La Comisión Permanente en la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1994.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1987.
- *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Trad. Héctor Fix-Zamudio, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.
- Brahm García, Enrique: "La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile (1830-1840)", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, tomo XVI, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1994.
- Brewer-Carias, Allan R: *Instituciones Políticas Constitucionales*, Jurídica Venezolana, Venezuela, 1985.
- Briseño Sierra, Humberto: "El valor actual del principio de la división de

- poderes", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
- Camposeco, Miguel Ángel: *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.
- Caracciolo, Alberto: *Il Parlamento nella formazione del Regno d' Italia*, Giuffrè, Milano, 1972.
- Cárdenas Gracia, Jaime F.: *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994.
- Carpizo, Jorge: "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 70, UNAM, México, enero-abril 1991.
- *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1979.
- *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, 1991.
- *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1980.
- "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 3, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge: *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1991.
- *Derecho constitucional*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- Cazorla Pérez, José y Ruiz Robledo, Agustín: "El funcionamiento de las instituciones", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.
- Cea Egaña, José Luis: "Implicancias constitucionales de la reducción del periodo presidencial", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, No. 2 y 3, tomo I, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, mayo-diciembre de 1993.
- Chauchat, Mathias: *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1989.
- Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional: *Ideario de Luis Donaldo Colosio*, cuaderno 3, México, marzo de 1994.
- Cortiñaz Pelaez, León: "De la Administración Hacendaria en México (La

ratificación de sus 'empleados superiores \_ por el Senado)", *Praxis*, No. 77, INAP, México, 1986.

Cotarelo, Ramón: "La transición democrática española", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

Crisafulli, Vezio: *Stato popolo governo*, Giuffrè, Milano, 1985.

Cristi Becker, Renato: "La noción de poder constituyente en Carl Schmitt y la génesis de la Constitución chilena de 1980", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, No. 2 y 3, tomo I, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, mayo-diciembre de 1993.

Cruz Ferrer, Juan de la: "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, v. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

Duarte Rivas, Rodolfo: "Significado del Poder Legislativo mexicano en la reforma del Estado", *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, Porrúa y Flacso de la Universidad de Guadalajara, México, 1991.

Duverger, Maurice: *Francia Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1962.

——— *Gobierno presidencial*, trad. Rafael R. Quijano, México, 1967.

——— *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984.

Embajada de Francia en México: "Las instituciones políticas de Francia (El Presidente de la República-El Primer Ministro y el Gobierno-El Parlamento)", *Francia. Hechos y cifras*, No. 7, México, mayo de 1991.

Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J: *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

——— *Curso de Derecho Constitucional Español II*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

Eguiguren Praeli, Francisco José: "La legislación delegada y los decretos de urgencia en la Constitución peruana de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1994.

Faya Viesca, Jacinto: "Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México", *Revista de Administración Pública*, No. 44, INAP, México, octubre-diciembre de 1980.

Feijoo de Vega, José-Ventura: "En torno a la crisis de los sistemas parla-



mentarios", *Revista Estudios de Deusto*, Universidad de Deusto, España, 1971.

Fernández-Miranda Alonso, Faustino: *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Fernández Segado, Francisco: "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1994.

Fix-Zamudio, Héctor: "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

——— "Comentario al artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada*, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

——— "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.

——— "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.

Fraga Iribarne, Manuel: *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

Fraile Clivillés, Manuel: "El Parlamento y el Derecho", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 20, Congreso de los Diputados, Madrid, 1990.

——— *Introducción al Derecho Constitucional español*, Rivadeneyra, Madrid, 1975.

Gamas Torruco, José: *Regímenes parlamentarios de gobierno. (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, UNAM, México, 1976.

García, Eloy: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.

García Cárdenas, Luis y López Fernández, Armando: "El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa", *Revista de Administración Pública*, No. 38, INAP, México, abril-junio de 1979.

García Cotarelo, Ramón: "Los principios fundamentales de la Constitución

de 1978", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

García de Enterría, Eduardo: "El derecho constitucional como derecho", en *Revista de Derecho Político*, No. 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1982.

García Morillo, Joaquín: "Algunos aspectos del control parlamentario", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

——— "Aproximación a un concepto de control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986.

——— *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

García-Pelayo, Manuel: *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1987.

Garrorena Morales, Angel: *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Murcia, 1977.

——— *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991.

Gentile, Jorge Horacio: "La función del Parlamento en la democracia moderna", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.

Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro: *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1981.

González Oropeza, Manuel: "Presidencialismo y federalismo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 66, UNAM, México, septiembre-diciembre de 1989.

——— "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

González Oropeza, Manuel y Zaldívar Ielo de Larrea, Arturo F: "Proyectos de parlamentarismo", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, tomo IV, UNAM, México, 1988.

Habermas, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública*, Trad. Antoni Domènech, Edit. Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

- Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.
- HMSO: *Parliament*, second edition, London, 1994.
- Huneeus, Carlos: "La transición a la democracia en España. Dimensiones de una política consociacional", en *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Julián Santamaría (comp.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981.
- Jellinek, George: *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1970.
- Jimenez de Parga y Cabrera, Manuel: *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960.
- Juliá, Santos: "Transiciones a la democracia en la España del siglo XX", en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, No. 84, Fundación Sistema, Madrid, 1988.
- Labriola, Silvano: *"Parlamento, Istituzioni, Democrazia"*, *Parlamento istituzioni democrazia*, Giuffrè, Milano, 1980.
- Laporte, Jean et Tulard, Marie-José: *Le Droit Parlementaire*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- Lauvaux, Philippe: *Le parlementarisme*, Presses Universitaires de France, París, 1987.
- Lions, Monique: "La V República francesa y el fenómeno de la cohabitación política", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, No. 62, México, mayo-agosto, 1988.
- López Aguilar, Juan Fernando: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- López Guerra, Luis: "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- López Guerra, Luis y otros: *Derecho Constitucional*, vol. II, Brant lo blanch, Valencia, 1992.
- López Portillo y Rojas, José. "El Congreso en el Porfiriato", en *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario*, No. 1, Centro de Estudios Parlamentarios, México, 1992.

- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo: "El control del Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública", *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.
- "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", en *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986.
- "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.
- Lucas Verdú, Pablo: *Curso de Derecho Político*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1986.
- *Curso de Derecho Político*, vol. III, Tecnos, Madrid, 1976.
- "El ciudadano y las instituciones: Rasgos generales del sistema español desde la perspectiva comparada", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, No. 15, Madrid, 1989.
- "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del gobierno ante el Senado?)", en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Labor, Madrid, 1978.
- "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, v. 72, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1987.
- *Principios de Ciencia Política*, Tomo II, Tecnos, Madrid, 1979.
- "Problemas actuales de la institución parlamentaria", *Revista de Política Comparada*, No. IX, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982.
- "Transición política. Cambio político. Transformación político-social, cambio establecido. Consideraciones en torno a un reciente libro del profesor Morodo", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-febrero de 1985.
- Lyra Tavares de, Ana Lucía: "Sistemas Parlamentares Contemporáneos", *Revista de Ciencia Política. Razões do parlamentarismo*, Senado Federal, Rio de Janeiro, maio 1988.
- Madrazo, Jorge: "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

- "La planeación legislativa y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y entre ambas Cámaras. Comentario", en *Política y procesos legislativos*, Porrúa, México, 1985.
- Mainwaring, Scott: "Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y en España", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- Manzella, Andrea: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- Marcet I Morera, Joan: "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, No. 22, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- Martínez Báez, Antonio: "Derecho legislativo o derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.
- Mendoza Berrueto, Eliseo: "Política exterior y la acción de los parlamentos: el caso de México", *Revista de Administración Pública*, No. 33, INAP, México, enero-marzo de 1978.
- Mijangos Borja, María de la Luz: "El control del presupuesto en una democracia", *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.
- Mirkine-Guetzevitch, B: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Trad. Sabino Alvaréz-Gendin, Edit. Reus, Madrid, 1934.
- Molas, Isidre: "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 2, Madrid, 1989.
- Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Montero, José Ramón: "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 2, Madrid, 1989.
- Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Morodo, Raúl: *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1985
- Muñoz F., Jorge: "EL parlamentarismo", en *Revista del Colegio de Abogados*, No. 76, Costa Rica, 1952.
- Nava Negrete, Alfonso: *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1991.
- Nogueira Alcalá, Humberto: "El sistema constitucional chileno", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.

- Oñate Laborde, Santiago: "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.
- Orozco Henríquez, Jesús J: "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988.
- "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.
- "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y proceso legislativos*, Porrúa, México, 1985.
- "Organización y funciones del Congreso de la Unión", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
- Ouellet, André: "El actual proceso de la reforma constitucional", *Canadá en transición*, UNAM, México, 1994.
- Paniagua Soto, Juan Luis: "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.
- Patiño Camarena, Javier: *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994.
- Pérez Saavedra, Javier: "La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México", *Revista de Administración Pública*, No. 57 y 58, México, enero-junio de 1984.
- Pérez Serrano, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.
- Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás: "Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- Pérez Tremps, Pablo: "El control parlamentario de la política exterior", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- Pitarch, Ismael E: "La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- Pitkin, Hanna Fenichel: *Concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- Pizzorusso, Alessandro: *Lecciones de Derecho Constitucional*, Trad. Javier Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- Presno Linera, Miguel Ángel: "La Reforma institucional Italiana", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 18, Madrid, mayo-agosto de 1994.
- Preston, Paul: *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Plaza & Janes, Barcelona, 1986.
- Publicaciones del Congreso de los Diputados: *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1991.
- Quintero, César: "El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.
- Quiroga Lamié, Héctor: "La modernización del Estado presidencialista: el tránsito a un parlamentarismo posible", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, No. 5, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1989.
- Quiroga Lavié, Humberto: "El derecho parlamentario en la ciencia jurídica", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.
- "La necesidad de funcionalizar al poder legislativo", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1987.
- "La organización sistemática de los poderes públicos y de la administración del Estado", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1987.
- Rabasa, Emilio O: "Historia de las Constituciones mexicanas", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, UNAM, México, 1991.
- Raigosa Sotelo, Luis: "El control parlamentario en España", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, tomo I y II, vigésima primera edición, Espasa Calpe, 1992.
- Rebollo, Luis Martín: "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las administraciones públicas", en *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1991.

Remiro Brotons, Antonio: *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1977.

——— *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Rheume, Jean: "L'accès aux documents du Cabinet en vue du controle parlementaire des finances publiques: deuxième épisode de l'affaire Vérificateur général du Canada", *Revue Générale de Droit*, Wilson & Lafleur Itée, Montréal, june 1988.

Ríos Álvarez, Lautaro: "Razón y fuerza de la Constitución de 1980", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, No. 2, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, junio-agosto de 1989.

Ripolles, María Rosa: "La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la Ley de 17 de noviembre de 1977 y los Reglamentos Provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de octubre de 1977)", en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Labor, Madrid, 1978.

Roberts, Geoffrey K.: "Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992", *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, No. 82, octubre-diciembre 1993, p. 271.

Rodríguez Lozano, Amador: "La 'reforma política' en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 50, UNAM, México, mayo-agosto de 1984.

Rubio Llorente, Francisco: "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, No. 1, Cortes Generales, Madrid, 1985.

Ruiz Massieu, José Francisco: *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, UNAM, México, 1993.

——— "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", en *Política y proceso legislativos*, Porrúa, México, 1985.

SAGÜES, Néstor Pedro: "El Senado: su fisonomía en el Estado federal y en el Estado regional", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.

Sáinz Moreno, Fernando: "Secreto e información en el derecho público", en *Estudios sobre la Constitución española*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991.



- Sánchez Agesta, Luis: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980.
- "División de poderes y poder de autoridad del derecho", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 25, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- "División de poderes y poder de autoridad del Derecho", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1992.
- "Poder ejecutivo y división de poderes", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- *Principios de Teoría Política*, Nacional, Madrid, 1966.
- Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar: *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.
- Sanin, Javier: "El control político del Congreso", *Revista Javeriana*, t. 115, No. 573, Bogotá, abril de 1991.
- Santaolalla López, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989.
- *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.
- "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", en *Revista de las Cortes Generales*, No. 12, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", en *Documentación Administrativa*, No. 178, Presidencia de Gobierno, Madrid, 1978.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Schmitt, Carl: *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.
- Serna Elizondo, Enrique: "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

Serra Rojas, Andrés: *Ciencia política*, Porrúa, México, 1983.

Sevilla Andrés, Diego: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, tomo I y II, Editora Nacional, Madrid, 1969.

——— "Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)", en *El control parlamentario del en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Labor, Madrid, 1978.

Soberanes, José Luis: "El primer constitucionalismo mexicano", en *El primer constitucionalismo iberoamericano*, J. L. Soberanes Fernández (ed.), Marcial Pons, Madrid, 1992.

——— "Historia del sistema jurídico mexicano", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, UNAM, México, 1991.

——— *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Spagna Musso, Enrico: "Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*, No. 15, Madrid, 1989.

——— *Diritto Costituzionale*, Padova, Italia, 1981.

Sturlese, Laura: "Sistema de partidos políticos y reforma electoral en Italia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 68, UNAM, México, mayo-agosto de 1990.

Tagle Martínez, Hugo: "¿Se justifica un Congreso bicameral?", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, No. 2 y 3, tomo I, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, mayo-diciembre de 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo: "La hegemonía histórica del Ejecutivo en los regímenes políticos modernos", *Revista de Administración Pública*, No. 51, INAP, México, julio-septiembre de 1982.

Valadés, Diego: *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

——— "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988.

——— *La Constitución reformada*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

- "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.
- Valega García, César: "La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Comisión Andina de Juristas, Perú, 1994.
- Valencia Carmona, Salvador: "El Legislativo en la actualidad", *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, México, 1994.
- *Manual de derecho constitucional general y comparado*, Universidad Veracruzana, México, 1991.
- Valle Pascal, Luis del: *Derecho Constitucional Comparado*, 3ª edición, Librería General, Zaragoza, 1944.
- Vázquez Cano, Luis: *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Vega García, Pedro: "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- *Estudios político constitucionales*, UNAM, México, 1987.
- "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- Vergottini, Giuseppe de: *Derecho Constitucional Comparado*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Espasa Calpe, Madrid, 1983.
- *Le funzioni delle Asemblee parlamentari*, Arnaldo Forni, Bologna, 1975.
- Villabona, María Pilar: "La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 31-32, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- Villarroya, Joaquín Tomás: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- Virga, Pietro: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976.
- Virgala Foruria, Eduardo: *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Vitorino, Antonio: "El control parlamentario del ", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 60 y 61, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Woodward, E.L: *Historia de Inglaterra*, Alianza, Madrid, 1984.

## Legislación

Agro, Antonio S. y otros: *La costituzione italiana. Annota con la giurisprudenza della Corte costituzionale*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1979.

Betina: *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina, agosto de 1994.

Boletín Oficial de las Cortes Generales: *Enmiendas. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, No. 140-5, Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 1992

Boletín Oficial de las Cortes Generales: *Informe de la ponencia. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, No. 140-7, Congreso de los Diputados, 9 de febrero de 1993.

Boletín Oficial de las Cortes Generales: *Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, No. 140-1, Congreso de los Diputados, 28 de mayo de 1992.

Cámara de los Diputados: *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1990.

Centro de Estudios Parlamentarios: "Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios parlamentarios de Cambio XXI. Fundación Mexicana, A.C", en *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario*, No. 1, Centro de Estudios Parlamentarios, México, 1992.

Diario Oficial de la Federación, de 25 de octubre de 1993.

—— de 3 de septiembre de 1993.

—— de 20 de julio de 1994.

—— de 31 de diciembre de 1994.

—— de 11 de marzo de 1995.

—— *Reglamento para el Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 20 de marzo de 1934.

- Embajada de Francia en México: *La Constitución de Francia*, México, 1992.
- Gaceta Oficial de Bolivia: *Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado*, No. 1842, Bolivia, de 12 de agosto de 1994.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Procuraduría General de la República: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, 1994.
- Landa Arroyo, César y Velazco Lozada, Ana: *Constitución Política del Perú 1993. Sumillas. Índice analítico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, agosto de 1994.
- Linde Paniagua, Enrique (Edit.): *Constitución y Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.
- Publicaciones de las Cortes Generales: *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1982.
- Publicaciones del Senado: *Reglamento del Senado*, Madrid, 1982.
- Revista Cuadernos de Derecho: "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", México, No. 8, Edit. ABZ, 1994.
- Servicios de Información de los Estados Unidos: *Constitución de los Estados Unidos. 17 de septiembre de 1787*, EUA, sin año de publicación.
- Tena Ramírez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, Porrúa, México, 1978.
- Tierno Galván, Enrique: *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1979.
- Secretaría de Gobernación: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994.
- UNAM: "La Constitución Política de Colombia", *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, tomo I, México, 1994.
- UNAM y Fondo de Cultura Económica: *Bolivia. Constitución Política del Estado*, México, 1994.
- *Constitución Nacional de Paraguay*, México, 1994.

*El control del gobierno: función  
del "Poder Legislativo", Premio INAP 1994*  
de Susana Thalia Pedroza de la Llave,  
se terminó de imprimir  
en mayo de 1996,  
por Carlos Espinosa/Garamond editores,  
Priv. Avenida 11, núm. 3, Col. San Nicolás Tolentino.  
La edición en tiro consta de 1000 ejemplares  
y estuvo al cuidado de la Coordinación  
de Investigación y Documentación del INAP.

## Otros Premios INAP

Premio INAP 1990

*Reforma del Estado y política social*, de Enrique González Tiburcio.

Premio INAP 1991

*Límites de mercado. Límites del Estado*, de José Luis Ayala Espino.

Premio INAP 1992

*Reforma del Estado y Empleo Público*, de Víctor Alejandro Espinoza Valle.

Premio INAP 1993

*Modernización del Estado y empresa pública. El caso de PEMEX*, de Benjamín García Páez.