

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.

Decimoprimer: 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 Donald 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.