

SECCIÓN DOS

LAS MODALIDADES DEL CONTROL POLÍTICO EJERCIDO POR LOS ÓRGANOS DEL PODER LEGISLATIVO y POR INSTITUCIONES INDEPENDIENTES

CAPÍTULO PRIMERO

ESTUDIO COMPARATIVO DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ÓRGANOS LEGISLATIVOS

En general, este tipo de control sobre la administración es ejercido por órganos de carácter político como una tarea secundaria.^r"

Al interior de los órganos que ejercen atribuciones de control político existen dos grandes subdivisiones: por una parte, los cuerpos legislativos y sus organismos asociados o auxiliares. Por otra parte, tenemos las organizaciones políticas (partidos, grupos de presión) y los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radio, televisión), y cuya eficacia es difícil de evaluar. Nosotros únicamente nos ocuparemos del control que realizan los órganos representativos, es decir, del control parlamentario.

La función de control se encuentra ligada al nacimiento de las asambleas representativas. La doctrina reconoce que este control de los parlamentos sobre la actividad de la administración es una de las tres funciones tradicionales de los parlamentos, "junto con las funciones legislativa y financiera".^v"

Este control de los cuerpos parlamentarios sobre la administración puede implicar varios aspectos: "verificación de la conformidad de las

⁴⁴² Cfr. Braibant, Guy, *op. cit. supra*, nota 15, p. 305.

⁴⁴³ Cfr. Duhamel, Olivier e Yves Meny, *Dictionnaire Constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992.

políticas públicas en relación a los programas y a las leyes; control financiero; nominación y revocación de los funcionarios públicos't.if

1. EL CONTROL EN LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS

En los sistemas parlamentarios, el Parlamento dispone de una serie de instrumentos de control y vigilancia de la actividad de la administración. Estos mecanismos varían de un país a otro. Sin embargo, podríamos evocar los más importantes: las preguntas, las comisiones de investigación y las mociones de censura.

Cabe mencionar que no se trata de procedimientos específicos de control de la administración, pero que, sin embargo, permiten al Parlamento ejercer un "control indirecto" sobre los órganos administrativos.⁴⁴⁵

Para emprender el estudio de este dominio del control podríamos partir de la distinción clásica entre la "responsabilidad parlamentaria" de los miembros del gobierno y "la información del Parlamento". En esta sección nos ocuparemos, sucesivamente, de los aspectos concernientes al procedimiento legislativo, a los mecanismos de información del Parlamento y al control presupuestario.

1. El control ejercido con motivo del procedimiento legislativo

Los órganos legislativos pueden inmiscuirse en la actividad de la administración con motivo de los debates legislativos, es decir, a raíz de la discusión de los proyectos y proposiciones de leyes.

Sin embargo, hoy en día, el Parlamento, paradójicamente, se ha visto "desplazado" en el ejercicio de su función "clásica" de crear la legislación: en el mundo contemporáneo, nos hemos alejado del modelo según el cual el Parlamento legisla, y la administración ejecuta; pues, en realidad, la mayor parte de los proyectos de ley son elaborados por los órganos que pertenecen al Poder Ejecutivo. De ahí resulta que la mayor parte de las leyes tienen como antecedente una "iniciativa de ley" de origen gubernamental. A esta posición predominante se añade el hecho

⁴⁴⁴ Cfr. Meny, Yves, *Poétique comparée*, 2a. ed., París, Montchrestien, 1988, p. 360.

⁴⁴⁵ Cfr. Debbasch, Charles, "Introduction", *Parlement et administration en Europe*, Paris, CNRS, 1982, p. 13. "El órgano legislativo solo puede cuestionarlo -e-o 'juzgarlo'- a través del control del gobierno, responsable del buen funcionamiento de su administración."

de que el gobierno posee un poder reglamentario autónomo, convirtiéndose así en el creador de la mayor parte de la normatividad.

Haciendo a un lado "la moción de censura", que es una medida que tiene un carácter netamente político, los parlamentos disponen, para ejercer su control de una serie de instrumentos, siendo los más importantes de ellos las *comisiones* y el procedimiento de las *preguntas*.

2. *El control ejercido a través de las comisiones*

En toda democracia, el gobierno debe rendir cuentas a los representantes de los electores. Sin embargo, los parlamentos actualmente tienen dificultades para cumplir con esta tarea, en razón de las exigencias técnicas que pueden revestir las funciones de inspección y de control. En este sentido, la utilización de las comisiones parlamentarias, y particularmente de aquellas especializadas se ha revelado como una forma de garantizar un control más eficiente de la administración.

Las comisiones parlamentarias

Aunque ellas son ya antiguas, durante largo tiempo, las comisiones no fueron utilizadas más que para investigar ciertos hechos que era preciso esclarecer con motivo de algún escándalo.

A partir del ejemplo del sistema de Estados Unidos (y también a causa de la complejidad creciente de las intervenciones del Estado en las sociedades contemporáneas) los regímenes de tipo parlamentario comenzaron a utilizar este mecanismo para controlar las actividades del gobierno y de la administración.^t

a. Gran Bretaña

En el sistema británico, además de las preguntas (orales y escritas), de las mociones en instancia de examen (*early day motions*) y del PCA,⁴⁴⁷ existe un sistema de comisiones parlamentarias especializadas,

⁴⁴⁶ Cfr. Meny, Yves, *op. cit. supra*, penúltimanota. "De manera general el proceso de control parlamentario en Estados Unidos, en Gran Bretaña y en la RFA es más incisivo que en Francia e Italia, en virtud de la práctica sistemática de la audiencia de funcionarios con las comisiones parlamentarias especializadas".

⁴⁴⁷ Cfr. Leruez, J., *Gouvernement et politique en Grande Bretagne*, París, FNSP-Dalloz, 1989, pp. 37 Yss. "La función de control se realiza a través del debate en asamblea plenaria, las preguntas; mediante las comisiones de investigación especializadas y del comisario parlamentario para la administración".

que coexisten al lado de aquellas comisiones dedicadas al trabajo legislativo y que contribuyen al voto de las leyes, de las comisiones internas encargadas de la administración interna, y de las comisiones de control tradicionales (*Scrutiny Commiteesv.r"*)

Las citadas comisiones especializadas tienen como misión principal el seguimiento de la actividad del gobierno en un dominio específico de su desernpeño.r"

1) *Creación*. La Creación de las comisiones (*select committees permanentes*)⁴⁵⁰ especializadas en la vigilancia de la administración pública se efectuó después de la publicación de un informe redactado por la "Comisión de procedimientos" en febrero de 1979.⁴⁵¹

Se crearon doce comisiones, cuyas competencias correspondían a aquellas de los grandes ministerios o de grupos de ministerios.v? Más tarde, se adicionaron las comisiones encargadas de los asuntos galeses y de los asuntos escoceses. Desde 1980 existe una comisión de enlace del conjunto de las comisiones sectoriales.

2) *Composición*. Cada comisión sectorial debe ser integrada con un número limitado de diputados (11 miembros a partir de 1983). Su composición política debe reflejar la de la Cámara, y su presidente es designado de entre sus miembros.

3) *Funcionamiento*. Las comisiones examinan los gastos de la administración, así como las políticas de los principales departamentos ministeriales y de los organismos públicos descentralizados.

Dichas comisiones pueden hacerse llegar los expedientes y convocar a los altos funcionario y a personalidades competentes en determinada

448 Siendo las más importantes: la Comisión de Cuenta Pública, que controla la ejecución del presupuesto, la Comisión de Leyes Europeas y la Comisión del *Médiateur*, *cfr.* Charlot, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, París, Presses Universitaires de France, Thémis, 1990, pp. 313 y ss.

449 *Cfr.* Leruez, *op. cit. supra*, penúltima nota, p. 41. "Siempre han habido comisiones especializadas pero ellas eran, en la mayoría de los casos, comisiones no permanentes. Estas, en principio, están destinadas a ser permanentes".

450 Esta reforma ha sido considerada por algunos autores como "la más esperanzadora", *cfr.* Dutheil de la Rochere, I., "Parlernet et administration en Grande Bretagne", *Parlement et administration en Europe*, París, CNRS, 1982, p. 49.

451 Gran Bretaña. *First Report from the Select Committee on Proeedure 1977-1978*. "El equilibrio de influencia entre el parlamento y el gobierno en el funcionamiento cotidiano de la Constitución se inclina actualmente a favor del gobierno a tal grado que amenaza nuestra democracia parlamentaria".

452 Estas son las comisiones especializadas: agricultura defensa, educación, ciencias y artes, empleo, medio ambiente, relaciones exteriores, asuntos internos, servicios sociales, transportes, tesoro y función pública, que es la más importante pues controla al Ministerio de Finanzas.

materia, para que participen en audiencias organizadas por la propia comisión. Al término de la investigación, se debe presentar un informe por escrito.

b. Francia

En el régimen parlamentario francés, aliado de las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional o del Senado, que garantizan la información de su respectiva asamblea.⁴⁵³ pueden crearse comisiones de investigación y de control.⁴⁵⁴

Por lo que toca a su papel, las comisiones de investigación tienen como objetivo "recolectar elementos informativos sobre hechos determinados a fin de someterlos, acompañados de conclusiones, a la Asamblea que las creó"⁴⁵⁵ Por otro lado, las comisiones de control son creadas para "examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o de las empresas nacionales, en vista de informar el resultado de su examen a la Asamblea que las creó"⁴⁵⁶

1) *Creación*. Para crear este tipo de comisiones en la Asamblea Nacional, es necesario depositar una proposición de resolución ante la Comisión de leyes. Esta proposición debe determinar con precisión los hechos que dan lugar a la investigación o los servicios públicos o empresas nacionales cuya gestión debe ser examinada por la comisión de control.⁴⁵⁷ Los miembros de estos dos tipos de comisiones son designados mediante escrutinio mayoritario.

2) *Funcionamiento*. Dada la ausencia de reglas sobre las atribuciones de las comisiones en el texto inicial de la ordenanza del 17 de noviembre de 1958, no fue sino hasta la entrada en vigor de una ley del 19 de julio de 1977, cuando se reguló su funcionamiento. La ordenanza colocó

⁴⁵³ Cfr. Debbasch, Charles, D., Pontier *et al.*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3a. ed, París, Económica, 1990, p. 912. "Los Reglamentos de las dos asambleas contienen disposiciones que confían esta misión a las comisiones permanentes a fin de permitir a cada asamblea el ejercicio de su control sobre la política del gobierno (artículo 22, 1, para el Senado; artículo 145 para la Asamblea Nacional)."

⁴⁵⁴ Ordenanza de 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las asambleas parlamentarias. Artículo 6°: "Además de las comisiones mencionadas en el artículo 43 de la Constitución, sólo pueden crearse eventualmente comisiones de investigación o comisiones de control."

⁴⁵⁵ Cuya formación "es un instrumento para utilizarse en casos extremos" (escándalos, catástrofes) o dada la gravedad de un problema social -particularmente en la Asamblea Nacional-, cfr. Loquet, P., *Les commissions parlementaires permanentes de la Ve République*, París, Presses Universitaires de France, pp. 180 Y ss.

⁴⁵⁶ Cfr. Avril, Pierre y Gicquel, *Droit parlementaire*, Parls, Montchrestien, 1988, pp. 232 Y233.

⁴⁵⁷ Artículo 140, primer párrafo del Reglamento de la Asamblea Nacional.

a las comisiones de investigación y de control al mismo nivel que las comisiones de finanzas: las facultades de su relator (*rappporteur*) son análogas a aquellas de los secretarios de las comisiones especiales.

Por otra parte, en el citado ordenamiento se prevé la posibilidad para que estas comisiones convoquen a comparecer ante ellas a toda persona cuya audiencia consideren útil;⁴⁵⁸ también pueden pedir la colaboración de la Corte de Cuentas (o Tribunal de Cuentas -*Cour des Comptes*-).

Las comisiones deben rendir sus informes "durante el primer mes de la sesión ordinaria siguiente a aquella en la que se tramitó la proposición de su creación" (artículo 140, Reglamento de la Asamblea Nacional). La publicación de los informes es de oficio, salvo decisión contraria de la propia Asamblea.v?

Los miembros de las comisiones de investigación y de control "así como aquellos que asisten o participan en sus trabajos" están obligados a guardar secreto so pena de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 378 del Código Penal francés.v"

Una parte importante de las proposiciones de creación de las comisiones no llegan a buen término en el seno de las asambleas parlamentarias. En esta hipótesis, los órganos permanentes se declaran competentes para llevar la investigación. A tal efecto, las Cámaras pueden formar "grupo de trabajo" (en el Senado)⁴⁶¹ o "misiones informativas" (en la Asamblea Nacional).v?

c. Italia

1) *Creación*. Es el artículo 82 de la Constitución de 1948 el precepto que prevé la creación de comisiones de investigación en cada una de las Cámaras. Estas formaciones son compuestas mediante representación proporcional de los grupos que forman parte del órgano legislativo.v"

458 Artículo 6, párrafo 8° del Reglamento de la Asamblea Nacional.

459 Según la Ley 77-807 del 19 de julio de 1977, "la asamblea interesada puede decidir, por un voto especial, y después de haberse constituido en comité secreto, no autorizar la publicación de todo o parte del informe de una comisión de investigación o de control".

460 Artículo 6°, párrafos 12 y 14.

461 Estos "grupos de trabajo" utilizan los mismos métodos que las comisiones de investigación y de control, *cfr.* Loquet, *op. cit. supra*, nota 455, pp. 180 y ss.

462 *Idem.* "La creación de las comisiones de investigación o de control puede ser rechazada invocando que el asunto en cuestión pertenece a la esfera de competencia de las comisiones permanentes".

463 "Cada Cámara puede abrir investigaciones sobre las materias de interés público."

2) *Funcionamiento*. El mismo artículo 82 les confiere extensos poderes: "La comisión de investigación procede a realizar las investigaciones y verificaciones con los mismos poderes y los mismos límites que la autoridad judicial".

Las comisiones de investigación han jugado un importante papel debido a la frecuencia de asuntos que tratan a partir de los años sesenta y, en particular, en el curso de los últimos años.^r"

d. República Federal de Alemania

Según el artículo 44 de la ley fundamental, el Bundestag: "tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, la obligación de constituir una comisión parlamentaria de instrucción o de investigación" (*Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*), generalmente en caso de abusos.^v"

Al lado de las comisiones de instrucción existen otros órganos que realizan funciones de control, de dirección y de información del Parlamento, tales organismos son: las *Enquête-Kommissionen* (comisiones parlamentarias de investigación formadas para la preparación de decisiones complejas), la *Petitionsausschuss und Ombudsmann* (comisión de peticiones y *ombudsman* o delegado para las peticiones de los ciudadanos) y el *Datenschutzbeauftragter* (delegado para la protección contra el abuso del tratamiento de las informaciones, que ejerce su función bajo las órdenes del Parlamento aunque él sea un adjunto del ministro del interior).

3. Las preguntas

En los procedimientos informativos y de investigación puestos a disposición de los parlamentos se encuentran las preguntas (escritas u orales).

En general, las preguntas son peticiones de informaciones y de datos o de actuar, dirigidas por un parlamentario a un miembro del gobierno, respecto de un asunto que se relaciona con la administración o con el gobierno.

⁴⁶⁴ Las comisiones de investigación bicamerales han tenido mayor éxito que las comisiones unicamerales, *cfr.* Gaudillere, B., "Les institutions de l'Italie", *Documents d'étude*, París, núm. 17, 1987, La Documentation Française, p. 25.

⁴⁶⁵ *Cfr.* Siedentopf, "Parlement et administration en RFA", *Parlements et administration en Europe*, París, CNRS, 1982, p. 114. "El Parlamento detenta un *Befassungsgrecht* (derecho de instar sobre de un asunto o de un tema) para todos los asuntos de interés público y pol/tieo."

Para ilustrar el funcionamiento de este procedimiento, examinaremos dos ejemplos: Gran Bretaña y Francia.

a. Gran Bretaña

Fue en Gran Bretaña donde este modo de control apareció por primera vez en 1721,⁴⁶⁶ pero ha sido en el curso de los dos últimos siglos cuando el "*question time*" se ha desarrollado de forma significativa.

El *question time* tiene lugar de las 14:35 a las 15:30 horas, de lunes a jueves.

Preguntas orales. El número de preguntas que un diputado puede formular se limita a ocho preguntas con respuesta oral durante diez días y a un máximo de dos preguntas por día.

En caso de que una pregunta no encuentre respuesta oral, será objeto de una respuesta escrita, a menos que su autor prefiera aplazarla a una sesión posterior.

Preguntas escritas. Los diputados pueden formular preguntas demandando una respuesta escrita. Las respuestas son publicadas en el diario de debates (Hansard). A diferencia de las preguntas orales, este género de preguntas no se encuentra sujeto a ninguna limitación.

Preguntas urgentes. Aliado de las preguntas orales y escritas existen las preguntas urgentes (*Private Notice Questions*) cuya admisión corresponde al *Speaker*. Los ministros implicados deben darles respuesta después de responder a las preguntas orales.

Este tipo de preguntas brindan a los parlamentarios la oportunidad de escuchar al primer ministro con motivo de un asunto urgente. Ellas pueden versar, por ejemplo, sobre catástrofes nacionales o sobre crisis internacionales.

b. Francia

Según el artículo 48 de la Constitución de 1958, se debe reservar una sesión por semana, prioritariamente, al trámite de las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del gobierno.

1. Las preguntas orales son formuladas por escrito; es la respuesta del gobierno la que siempre es oral.

⁴⁶⁶ Cfr. Chantebout, B., *Droit constitutionnel et science politique*, París, Armand Colin, 1988, pp. 248 Yss.; cfr. Charlot, *op. cit. supra*, nota 448, p. 314.

2. Las preguntas escritas son objeto de una respuesta gubernamental publicada en el *Journal Officiel*, en el mes siguiente a aquél en que se publicó la pregunta en el mismo diario oficial.

3. Las "preguntas de actualidad" son preguntas orales formuladas al primer ministro y seleccionadas por la Conferencia de Presidentes "en razón de su carácter de interés general", y a las que se responde oralmente.

4. La interpelación. En el derecho constitucional francés, la interpelación es una pregunta oral con debate, seguida de un voto mediante el cual la Asamblea se pronuncia sobre el problema abordado: a partir de una pregunta oral planteada por un parlamentario, se inicia un debate general en el que pueden intervenir los otros representantes populares. La discusión concluye con el voto de una resolución en la que la Asamblea decide pasar al punto siguiente del orden del día.

4. Control del presupuesto

El control ejercido por los órganos parlamentarios coexiste y se complementa con el control administrativo del presupuesto."?

En una definición amplia, el control parlamentario comprende "el poder de decisión, en materia de ingresos y de gastos y la función de investigación, de vigilancia y de apreciación crítica".⁴⁶⁸

Dicho control se ejerce sobre las cuentas públicas, que son verificadas y glosadas por organismos "superiores" e "independientes" y no simplemente con base en simples informaciones estadísticas; de otra manera, sería imposible realizar unjuicio objetivo de la gestión presupuestaria del gobierno.

A pesar de la panoplia de instrumentos de control puestos a su disposición, en un análisis comparativo podríamos constatar que los cuerpos parlamentarios utilizan muy poco sus atribuciones de control financiero: los parlamentos ratifican el presupuesto del año precedente o lo aumentan sin examinar las necesidades reales de recursos y la utilización de fondos.^{ts}?

⁴⁶⁷ Cfr. Laurenburger, *Finanzas públicas comparadas*, México, p. 40. "El Parlamento aprueba el presupuesto y controla la cuenta pública. Tal es el principio del derecho presupuestario en los regímenes representativos".

⁴⁶⁸ Cfr. Paysan, A., *Finanzas publiques*, 3a. ed., París, Masson, 1993, p. 356.

⁴⁶⁹ Cfr. Meny, *op. cit. supra*, nota 444, p. 361. Para el caso de Francia, cfr. Paysant, *op. cit.* últ., p. 355. "La constatación que hacen todos los autores y todos los parlamentarios es que en

II. EL CONTROL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS REGÍMENES PRESIDENCIALES

En los países que poseen gobierno de tipo presidencial, los medios de control de los órganos legislativos son: los informes, las preguntas y las comisiones de investigación. Ellos pueden ejercer una cierta vigilancia con ocasión del procedimiento legislativo. En general, se trata de mecanismos que han sido creados en los regímenes parlamentarios pero que han sido adoptados, con variaciones, por los regímenes presidenciales con el fin de informar y, con ello, de facilitar la tarea de control de los órganos representativos.⁴⁷⁰

Sin embargo, existen importantes diferencias respecto a los regímenes parlamentarios. Los órganos legislativos y ejecutivos son independientes entre sí, de tal suerte que no pueden destituirse entre ellos.

1, *Estados Unidos*

En Estados Unidos, que es el arquetipo del sistema de tipo presidencial, cuyo modelo ha tenido gran influencia en nuestro continente, la independencia del Congreso respecto del Ejecutivo le ha permitido jugar un papel de contrapeso en el sistema constitucional.

En razón de una interpretación rígida de la separación de poderes el Congreso ejerce un control marcado sobre la administración federal.

El Congreso hace un uso prioritario del control presupuestario, de las comisiones de control e investigación y del veto legislativo. Estos dos últimos son los instrumentos más originales. Otra posibilidad para ejercer su control se presenta con motivo de la designación y de la revocación de los altos funcionarios federales: el Senado debe ser consultado sobre ciertas nominaciones de altos funcionarios. Finalmente, también puede recurrir *allmpeachment* para enjuiciar políticamente a un funcionario de la administración.

todos los momentos en que se ejerce el control parlamentario en Francia es insignificante o insuficiente."

⁴⁷⁰ Cfr. Orozco, Jesús, "El sistema constitucional en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 84.

A. *El procedimiento legislativo*

Para analizar esta parte, es necesario distinguir entre el control tradicional y los nuevos procedimientos de control que han aparecido en el curso de los últimos decenios.

a. El control legislativo tradicional

En Estados Unidos, la injerencia de la legislatura se suma a las otras formas de control.

El Congreso hace uso de diversas técnicas: puede adoptar una nueva legislación, utilizar las audiencias públicas, convocar a los funcionarios a comparecer ante él, etcétera.

A nivel de los estados miembros de la Unión se manifiesta una tendencia al fortalecimiento y a la ampliación de este tipo de control con el fin de revisar y analizar las actividades del Ejecutivo.

b. Las nuevas técnicas de control

Existen, actualmente, nuevas técnicas legislativas de control. A este respecto, podemos citar la *Sunset Legislation*, que es una técnica creada a nivel local (en el estado de Colorado en 1976).⁴⁷¹ Actualmente, existen leyes análogas en 24 estados de la Unión Americana; sin embargo, a nivel federal no existe ninguna ley de este tipo.

Se trata de una legislación de validez limitada en el tiempo y de terminación automática, que implica la realización de exámenes periódicos del desempeño de cada autoridad, en el curso de los cuales esta última debe justificar su existencia o ser disuelta.

c. El veto legislativo

Desde los años cuarenta, el Congreso ejerce un "veto legislativo", que es distinto del "veto presidencial".

Se trata de un medio utilizado, en el marco de las delegaciones del ejercicio del Poder Legislativo, por el Congreso en beneficio del presidente ("legislación delegada"), y que permite a cada una de las Cámaras suspender la aplicación de las decisiones del Ejecutivo consideradas contrarias u opuestas a la ley de habilitación correspondiente. De esta forma, el Congreso ha intentado introducir un control sobre la reglamen-

⁴⁷¹ Cfr. Langrod, George, "Le controle populaire de l'administration à travers de l'ingérence dellégislateur aux États-Unis", *Revue Administrative*, París, 1981, p. 639. "Este tipo de control se ilustra con la analogía de la puesta del sol".

tación administrativa, análogo a aquél de la "legislación delegada" británica, con ciertas diferencias:

1) No existe una ley general sobre la utilización de este instrumento, que, sin embargo, ha sido incorporado progresivamente en los textos.

2) La única posibilidad que existe es la de oponerse a una decisión dictada por la administración, sin hacer distinción entre los actos reglamentarios y los actos individuales unilaterales.

No obstante, desde hace una decena de años, la utilización del "veto legislativo"⁴⁷² se ha ido moderando. En 1983, la Corte Supremas resolvió sobre la inconstitucionalidad de este método en cierto número de hipótesis: el legislador no podría limitar o condicionar la delegación de poderes que realiza en favor del Ejecutivo; sólo podría reformarlas mediante la aprobación de otra ley. De esta suerte, el veto se encuentra en una situación precaria: los textos que lo prevén pueden ser declarados contrarios a la Constitución y el veto, a su vez, estaría afectado de nulidad.^r

Pero la magnitud del impacto de la sentencia dictada en el caso *Chadha* fue muy limitada y el Congreso siguió con la practica de incluir, en las leyes de habilitación, la utilización del veto legislativo.

B. *Las comisiones del Congreso*

A lado de la función legislativa podemos distinguir aquella de supervisión legislativa (*legislative oversight*).⁴⁷⁵ El Congreso puede verificar, a través de sus comisiones, la aplicación de las leyes y la ejecución de los programas gubernamentales por parte del Ejecutivo.

a. Tipos de comisiones^f

En el seno del Congreso existen diversas categorías de comisiones. A continuación vamos a presentar, en primer lugar, las comisiones que preparan el trabajo legislativo: las comisiones permanentes, las comisio-

⁴⁷² Para anular las leyes dictadas en virtud de una delegación legislativa en un plazo de 60 a 90 días.

⁴⁷³ Conforme a la sentencia *Immigration and naturalization service v/Chadha*, del 23 de junio de 1983, el Congreso no puede adoptar un acto con carácter de ley si no cuenta con la autorización del presidente.

⁴⁷⁴ Cfr. Braibant, Guy, *op. cit. supra*, nota 15, p. 313.

⁴⁷⁵ Cfr. Skidmore, M., *La démocratie américaine*, París, O. Jacob, 1985, p. 143.

⁴⁷⁶ Cfr. Toinet, Marie-France, *Le système politique des États-Unis*, París, Presses Universitaires de France, 1987, p. 131. Desde 1995 existe traducción al castellano, editada por la editorial Fondo de Cultura Económica de México.

nes conjuntas y las comisiones de conferencia; finalmente, las comisiones de investigación.t?"

1) *Comisiones permanentes* (Standing Committees)

Estas comisiones se encargan de preparar el trabajo legislativo" y, particularmente, las proposiciones de ley en un dominio específico.!" Estos órganos pueden solicitar la comparecencia de los funcionarios, ya sea para pedirles su opinión sobre los proyectos de ley, o bien, para exigirles explicaciones sobre algún aspecto de su ramo, dependencia o administración, o respecto de alguna inquietud suscitada en el curso de los debates.

Las comisiones pueden solicitar al *General Accounting Office* (GAü, *cfr. infra*, capítulo tercero de esta sección), que proceda a la realización de investigaciones sobre la legalidad o la oportunidad de la acción administrativa.

2) *Comisiones conjuntas* (Joint Committees)

Se trata de comisiones comunes a las dos Cámaras, las cuales se encuentran representadas en forma paritaria, para estudiar un problema de alcance limitado, generalmente de orden administrativo.

3) *Comisiones de conferencia* (Conference Committees)

Estas comisiones también son de carácter temporal y tienen por objeto llegar a redactar un texto común en caso de que sean presentadas dos proposiciones de ley diferentes en las dos asambleas.t"

4) *Comisiones de investigación* (Special Committees)

Estas comisiones son provisionales y son más numerosas que las comisiones permanentes. Ajuicio del profesor Gelhorn, las citadas comisiones de investigación se vinculan a la concepción norteamericana de la separación de poderes.!"

477 *Cfr.* Burdeau, George, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1972, p. 253. "Las comisiones parlamentarias se arrogaron el poder de investigación bajo el pretexto de reunir las informaciones necesarias para el trabajo legislativo. Esto las ha conducido a un control de la administración".

478 En 1985 habían 17 comisiones en el Senado y 22 en la Cámara de Diputados.

479 A partir de la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 (*Legislative reorganization act*).

480 *Cfr.* Toinet, Marie-France, *op. cit. supra*, nota 476, pp. 131 Y ss.

481 "Es precisamente porque el Congreso no tiene la posibilidad de hacer dimitir al gobierno por una moción de censura que se le otorga en compensación de los poderes importantes de control sobre el funcionamiento permanente de el Ejecutivo". Citado por Braibant, Guy, *op. cit. supra*, nota 15, pp. 311 Y 312.

Elas tienen los objetos más variados: pueden ser creadas con motivo de un acontecimiento, para examinar la aplicación de las leyes o para investigar sobre un problema preciso. En todo caso, algunas de ellas examinan cuestiones que se relacionan con la administración, como, por ejemplo, el funcionamiento de los servicios públicos.

La Corte Suprema ha considerado que la facultad del Congreso para crear comisiones de investigación únicamente puede ejercerse en aquellos dominios que se vinculan con la actividad legislativa del Congreso.

Estas comisiones tienen poderes muy amplios: pueden pedir el acceso a los documentos de la administración. Por otra parte, pueden ordenar la comparecencia de funcionarios ante ellas para escuchar sus opiniones.

La Corte Suprema ha limitado los poderes de investigación de las comisiones, en lo concerniente a las pruebas testimoniales: por una parte, ella vela por la aplicación de la V enmienda de la Constitución estadounidense.⁴⁸² Por otra parte, las personas interrogadas tienen el derecho de no responder a las preguntas que no están ligadas al tema de la investigación.

C. *El presupuesto*

El Congreso ejerce su función de control financiero aprovechando la adopción del presupuesto para examinar, en detalle, el funcionamiento de ciertas dependencias o administraciones.

El Congreso debe autorizar el empleo de todos los fondos que puede gastar el gobierno. En este ámbito, el Congreso goza de amplios poderes. De ahí que constituya una oportunidad para que aquél controle la acción de la administración; él puede reducir o suprimir las asignaciones de créditos de un programa específico; a su vez, los jefes de la administración deben justificar toda solicitud de créditos ante las comisiones parlamentarias.

Por otra parte, no existe ninguna limitación al ejercicio de la iniciativa financiera de la que gozan los miembros del Congreso: la única atribución del Ejecutivo consiste en la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos.⁴⁸³

482 "Nadie está obligado a declarar contra si mismo".

483 Cfr. Debbasch, Charles, Pontier *et al.*, *op. cit. supra*, nota 453, p. 250.

2. *El presidencialismo y las dificultades del control de la administración en América Latina*

Los regímenes presidenciales de los países latinoamericanos se caracterizan por la preponderancia del Poder Ejecutivo.⁴⁸⁴

Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, poco después de su independencia, en el siglo XIX, los países de América Latina escogieron la forma de gobierno presidencial. Pero, en razón de las condiciones sociales y políticas comunes al conjunto de los países de la región, no existe equilibrio entre los poderes públicos, "que no son ni independientes ni iguales".⁴⁸⁵

En razón de esta circunstancia, ciertos autores han preferido hablar de un "régimen de preponderancia presidencial"⁴⁸⁶ debido a que la mayoría de los países de América Latina, a pesar de contar con instituciones análogas a aquellas de Estados Unidos, el presidente detenta una posición preponderante que tiende a la hegemonía.

Las "condiciones ambientales" (*v. gr.*, el analfabetismo, la debilidad y el carácter personalista de los partidos políticos, entre otros) que existen en estos Estados han impedido el éxito de la adopción de la institución. De ahí resulta que, en algunos casos, la notoria preponderancia del presidente ha desembocado en la formación de gobiernos autoritarios.

Como consecuencia de lo anterior, esta asimetría que encontramos entre los medios puestos a disposición del Ejecutivo y del Legislativo ha tenido consecuencias perversas en lo que respecta al control del Poder Legislativo sobre la administración.'

⁴⁸⁴ Cfr. Biscaretti, *Paolo, Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6a. ed., Milán, Dott A-Giuffrè, 1988, p. 163. Existe traducción al castellano de Héctor Fix-Zamudio, editado por el Fondo de Cultura Económica (en prensa).

⁴⁸⁵ Cfr. Lambert, J., *Le système politique de l'Amérique latine*, París, Presses Universitaires de France, Thémis, 1987, pp. 364 Y 365.

⁴⁸⁶ *Idem.*