

CAPÍTULO PRIMERO

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

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

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*".⁷⁴

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.⁷⁵ 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 ⁷⁶ 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"⁷⁷ 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.⁷⁸

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.⁷⁹

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,⁸⁰ es decir, configuró un sistema de gobierno presidencial basado en la teoría de los "*checks and balances*".⁸¹

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 investigaciones⁸² y comparencias.

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".⁸³ 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...".⁸⁴ 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.⁸⁵

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.⁸⁶

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 1812.⁸⁷

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.⁸⁸

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'...".⁸⁹ 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 una 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.⁹⁰

El Estatuto de Bayona de 1808, Constitución inaplicable,⁹¹ 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).⁹²

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.⁹³ Se estableció así la Monarquía Constitucional (Monarquía "nacionalizada"),⁹⁴ 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.⁹⁵ 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,⁹⁶ con lo cual, esta Constitución estableció lo que había de ser la regulación de los actos de control de la institución representativa española.⁹⁷ 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.⁹⁸

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".⁹⁹ 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".¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

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.¹⁰²

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),¹⁰³ "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. Berlín 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".¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶

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.¹⁰⁷

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 funciones¹⁰⁸ 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-Trevijano, 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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰ 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.¹¹¹

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).¹¹²
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.¹¹³

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

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,¹¹⁵ 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 "1º Decretos dados por los Congresos Mexicanos. 2º Decretos dados por las Cortes de España, publicados antes de declararse la Independencia. 3º Reales disposiciones novísimas aún no inscritas en la Recopilación. 4º Leyes de la Recopilación. Primero las más modernas. 5º Leyes de la Nueva Recopilación. 6º Leyes del Fuero Real y Juzgo. 7º 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. "8º 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 celebrase 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,¹¹⁶ 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.¹¹⁷ 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.¹¹⁸ 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.¹¹⁹ 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),¹²⁰ 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,¹²¹ 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 1876, 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.¹²²

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.¹²³ Durante esta época, el Ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso que quedó a su disposición,¹²⁴ incluso, él seleccionaba a los parlamentarios y legislaba abusando de las facultades extraordinarias para hacerlo.¹²⁵ 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.¹²⁶ 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.¹²⁷ 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 Carpizo¹²⁸ y Francisco Berlín Valenzuela, la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917,¹²⁹ 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,¹³⁰ entre otros,¹³¹ 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.¹³² 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.¹³³

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,¹³⁴ 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,¹³⁵ 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.¹³⁶
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 1979,¹³⁷ 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,¹³⁸ 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.¹³⁹
11. La Reforma del 3 de septiembre de 1993 al artículo 56,¹⁴⁰ 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.¹⁴¹
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:

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,¹⁴² 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.¹⁴³ 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".¹⁴⁴

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.¹⁴⁵

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.¹⁴⁶

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,¹⁴⁷ evitando no sólo una posible sanción para el gobierno, sino incluso la aplicación de cualquier tipo de control.¹⁴⁸ Asimismo, algunos autores proclaman la pérdida de eficacia¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰ Por lo anterior, Giuseppe de Vergottini afirma que el control parlamentario corresponde a las minorías,¹⁵¹ 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.¹⁵² 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, Vicenzo. "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.¹⁵³ 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,¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷ 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".¹⁵⁸

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.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ Así, es muy acertada la afirmación: "el Parlamento no 'mira' ni a la tribuna ni al banco gubernamental: 'mira' a la opinión pública".¹⁶¹

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".¹⁶² De tal manera, la función de dirección política tendrá como característica el trabajo conjunto entre el órgano Legislativo y el Ejecutivo,¹⁶³ 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.

lamento, Congreso o Asamblea) y el gobierno, pero también el cuerpo electoral.¹⁶⁴

Principalmente, es la doctrina italiana la que se ha dedicado al estudio de la función de dirección política, señalando que la misma se refiere a la delimitación de objetivos globales a alcanzar o de actuaciones puntuales a desarrollar, es decir, se preocupa por lo que ha de realizarse, condicionando la acción del gobierno para determinados fines y estableciendo obligaciones que éste debe cumplir.

La función de dirección política de la institución parlamentaria suele ser confundida con la de control parlamentario, incluso por los sujetos que intervienen. Pero, generalmente, son consideradas como funciones distintas, aunque en ocasiones la de control auxilia a la de dirección política, ya que los actos de control pueden aparecer en la misma, como ya lo mencionamos en páginas anteriores, y se pueden manifestar en cualquier actividad de la institución parlamentaria.¹⁶⁵

¿Cuáles son los casos en los que la función de dirección política se relaciona con algunos actos de control de la institución representativa sobre el gobierno?, veamos los siguientes:

1. En el nombramiento, elección o ratificación parlamentaria de cargos. De esta forma, se asegura que la composición de los órganos estatales es la mejor para el cumplimiento de los objetivos políticos, tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial.
2. En la investidura del gobierno, relacionada con la aprobación de un programa político de actuación y con ella, los objetivos que deben perseguirse durante un periodo determinado.
3. En la moción de censura y cuestión de confianza: La moción de censura constituye un acto de control que, al ser aprobada,

164 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. Principios de Ciencia Política, *Ob. cit.*, p. 194.

además de la remoción del gobierno, produce la elección de un nuevo Presidente y un nuevo programa político. La cuestión de confianza puede producir la caída del gobierno, pero también la rectificación del programa político para fijar determinados objetivos.¹⁶⁶

Estos últimos puntos son, como ya lo señalamos, características del sistema parlamentario, aunque el primer punto se presenta también en uno presidencial y, además, son simplemente enunciativos y no limitativos.

La relación que se da entre la función de control parlamentario y la de dirección política se refiere, por lo general, a que el "control sirve precisamente, para comprobar si se sigue la dirección política adoptada por la Cámara y el grado de idoneidad de la misma, permitiendo adoptar las decisiones pertinentes respecto del mantenimiento de la dirección o de los hombres encargados de materializarla".¹⁶⁷ Por lo que la diferencia principal entre estas dos funciones es, en este caso, que la de control se refiere generalmente a lo ya realizado.¹⁶⁸

165 Cfr. Manzella, Andrea. *Ob. cit.*, p. 356.

166 Cfr. Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, *Ob. cit.*, pp. 246 y 247.

167 García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 68.

168 Cfr. *Ibid.*, p. 66.