

CAPÍTULO PRIMERO

LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO . . .	15
I. Consideración introductoria	17
II. El concepto de control de la institución representativa	24
A. "Control": Origen y terminología	24
B. Antecedentes del término "control parlamentario"	25
C. Doctrinas del control parlamentario	27
a. La doctrina clásica	27
b. La nueva doctrina	29
1. El control en los sistemas de gobierno	32
1.1. Presidencial	32
1.2. Parlamentario	34
1.3. Directorial	36

CAPÍTULO PRIMERO

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

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

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

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

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

ñola ha denominado a este último como Estado social y democrático contemporáneo. Las transformaciones que ha sufrido el Estado se reflejan en los conceptos referentes a las formas de Estado (Federal, Central y Confederado), a las formas de gobierno (República y Monarquía), al principio de división o separación de poderes, a los sistemas políticos o de gobierno, al Poder Legislativo y a sus funciones y, en especial, a la función de control, considerada en la actualidad como la principal actividad de la institución² representativa,³ llámese Poder u órgano Legislativo, cuerpo colegiado representativo, Asamblea,⁴ Cortes, Dieta, Parlamento⁵ o Congreso.⁶ Respecto a los

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

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

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

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

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

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

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

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

El "poder soberano", como tercer elemento del Estado, es un ente que no deriva de otro.⁹ El elemento "territorio", unido a la forma en que se ejerce la soberanía, determina la forma de Estado, con lo cual tenemos que puede ser la de Estado federal, Estado central o Estado confederado. Sin embargo, los tipos de Estado, no formas de Estado, serían de acuerdo con Biscaretti di Ruffia¹⁰ el democrático, el autoritario, en vías de desarrollo y el socialista.

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

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

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

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

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

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

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

Coincidiendo con George Jellinek¹⁴ y Giuseppe Vergottini,¹⁵ consideramos dos puntos de vista, el formal y el material, para comprender el sentido actual de la separación de poderes, de la división de funciones, así como la colaboración y equilibrio entre los órganos del Estado. El punto de vista formal¹⁶ se refiere al órgano del Estado que realiza la función,¹⁷ es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial

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

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

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

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

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

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

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

que, para algunos autores, no son los únicos órganos, también existen otros, como el órgano constituyente, el originario o constituido, en ocasiones puede ser una Junta de gobierno o un Consejo de Estado,¹⁸ las entidades financieras¹⁹ o, incluso, se consideran como poderes, el dinero, la administración pública y los medios de comunicación.²⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. EL CONCEPTO DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA

A. "Control": Origen y terminología

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

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

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

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

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

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

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

B. Antecedentes del término "control parlamentario"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Doctrinas del control parlamentario

a. La doctrina clásica

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, la doctrina clásica o tradicional también sostiene "que todo control resulta inútil si no es capaz de provocar la caída del gobierno".⁴³ Otros autores que sostienen dicha doctrina clásica o tradicional, además de Santaolalla, son De Vergottini, Galizia y Fenucci⁴⁴ y, en algunos puntos, Manzella.

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

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

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

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

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

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

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

b. La nueva doctrina

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

45 Ibid., p. 46.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

52 *Ibid.*, p. 89.

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

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

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

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

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

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

1. El control en los sistemas de gobierno

1.1. Presidencial. El control político en los sistemas de gobierno presidencial⁵⁹ se manifiesta sobre la base de que, en estos países,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

63 *Ibid.*, p. 98.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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