

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ACTUALES ACTOS DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO	89
I. Consideración introductoria	91
II. Enunciación de los actos de control parlamentario	93
A. Aprobación de Presupuestos Generales del Estado	93
B. Autorización para emitir deuda pública o contratar créditos	94
C. Comisiones de Investigación	95
D. Comparecencias del gobierno	96
E. Cuestiones de confianza	99
F. Decreto-Ley	99
G. Defensor del Pueblo o comisario parlamentario	100
H. Interpelaciones	101
I. Moción de censura	102
J. Mociones	103
K. Nombramiento de cargos	103
L. Preguntas	104
M. Ratificación de Tratados Internacionales	106
N. Tribunal de Cuentas	107
III. En algunos países europeos	108
A. Inglaterra	108
B. Francia	109
C. Italia	112
IV. En algunos países de América del Norte	114
A. Estados Unidos de Norteamérica	114
B. Canadá	116
V. En algunos países de América Latina (1990-1994)	118
A. Argentina	118
B. Bolivia	121
C. Colombia	124
D. Chile	127
E. Paraguay	129
F. Perú	131

CAPÍTULO SEGUNDO

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

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

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

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

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

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

Nosotros, al igual que otros autores¹⁷² a los que haremos alusión más adelante, sobre todo en el capítulo tercero, incluimos las com-

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

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

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

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

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

II. ENUNCIACIÓN DE LOS ACTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

A. Aprobación de Presupuestos Generales del Estado

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

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

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

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

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

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

B. Autorización para emitir deuda pública o contratar créditos

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

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

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

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

C. Comisiones de Investigación

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

La designación de los integrantes de las Comisiones de Investigación se efectúa de acuerdo a las características personales o especialización de los parlamentarios.¹⁸⁰ Éstas son conocidas como un nuevo instrumento de inspección política, mediante el que se obtienen datos e información¹⁸¹ y se controla la actividad del gobierno.¹⁸² Cabe señalar que, en varios países, el término que se utiliza para referirse a estas Comisiones es distinto; así, son también denominadas como Comisiones de Encuesta. Al respecto, jurídicamente "in-

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Comparecencias del gobierno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

tera) de sus actuaciones por parte de los parlamentarios (diputados y senadores).¹⁸⁹

Si se realiza una comparecencia pública, la misma obliga a los parlamentarios, autores de preguntas o interpelaciones, a tener una profunda preparación de la materia, y lo mismo sucede con los miembros del gobierno que comparecen. Este acto de control parlamentario ha incrementado el interés de los medios de comunicación: las intervenciones son transmitidas por televisión¹⁹⁰ y radio, y se publica su desarrollo en la prensa.

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

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

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

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

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

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

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

E. Cuestiones de confianza

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

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

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

F. Decreto-Ley

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

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

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

normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico.¹⁹⁵

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

G. Defensor del Pueblo o Comisario Parlamentario

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

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

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

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

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

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

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

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

H. Interpelaciones

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

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

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

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

de una moción, es considerado como un acto de control parlamentario de mayor relieve.²⁰²

I. Moción de censura

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

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

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

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

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

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

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

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

J. Mociones

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

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

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

K. Nombramiento de cargos

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

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

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

La práctica de este acto de control parlamentario ha aumentado considerablemente²⁰⁷ y se presenta en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial.

L. Las preguntas

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

a. Orales

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Escritas

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

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

²¹¹ *Idem*.

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

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

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

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

M. Ratificación de Tratados Internacionales

La institución representativa —Parlamento, Asamblea o Congreso— tiene como facultad²¹⁶ ratificar o no un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo, llegando así a la conclusión del mismo.²¹⁷ Es una facultad que también ha ido en aumento, debido a la importancia que está cobrando el Derecho Internacional en la actualidad.²¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

N. Tribunal de Cuentas

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

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

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

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

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

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

III. EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

A. Inglaterra

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

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

B. Francia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Italia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

A. Estados Unidos de Norteamérica

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

En la actualidad, el Presidente informa periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión (Artículo II, Sección 3 de la Constitución), haciendo éste las recomendaciones que considere convenientes o necesarias. Asimismo, el Presidente dirige mensajes escritos u orales relativos a problemas concretos²³⁵ y consultará antes al Congreso cuando trate de enviar tropas. Por otro lado, cuando falte el Presidente y el Vicepresidente, el Congreso determinará qué funcionario ocupará el primer cargo (Artículo II, Sección 1), y cuando falte sólo el Vicepresidente, el Presidente lo nombrará, pero este último tendrá que ser confirmado por el voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso (Artículo vigesimoquinto, Sección 2).

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

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

La participación del Senado en la función de control sobre el gobierno ha sido más importante que la de la Cámara de Representantes, ya que en el ejercicio de sus facultades llama constantemente la atención obstaculizando y criticando la actividad del Presidente a través de diversos medios, entre los que se encuentran las Comisiones de Investigación,²³⁶ institucionalizadas en 1926, utilizadas para ejercer el control continuo²³⁷ y la crítica sobre el Ejecutivo. Asimismo, le corresponde juzgar a los funcionarios por responsabilidades oficiales (Artículo I, Sección 3, en relación con el II, Sección 4, es el conocido como proceso de *impeachment*) pero, cuando se trate de la responsabilidad del Presidente, éste conocerá exclusivamente y no intervendrá la Cámara de Representantes. También le corresponde dar su consentimiento, para que se celebren tratados internacionales (Artículo II, Sección 2). En cuanto al consentimiento del Congreso para el nombramiento de cargos, facultad de gran importancia, el Senado ha asentido siempre cuando se trata del nombramiento de jefes de departamentos y, con frecuencia, ha negado su consentimiento para jueces, funcionarios y puestos de menor importancia. Como parte del ejercicio de esta facultad, generalmente, el Senado hace comparecer a los candidatos y realiza investigaciones en torno a cada uno de ellos.²³⁸ Sin embargo, en relación a la destitución de funcionarios dependientes directamente del ejecutivo, el Senado no podrá intervenir.²³⁹

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

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

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

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

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

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

B. Canadá

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

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

241 Cfr. *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

al Gobernador General para la realización de las tareas del gobierno; existe el procedimiento de delegación legislativa, pero sin un correcto control de la misma; también las Cámaras cuentan con Comités especiales para investigar a la administración pública²⁴⁷ y, por último, los parlamentarios canadienses podrán tener acceso a los documentos del gobierno, lo que se considera como otra forma de control parlamentario.²⁴⁸

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

A. Argentina

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

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

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

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

serán 42 senadores en total. Los mismos durarán en su encargo 6 años, con la posibilidad de reelección (art. 56).

En cuanto al control parlamentario del gobierno, a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes de ingresos (art. 52) y tiene la facultad de acusar ante el Senado al Presidente, al Vicepresidente, al Jefe del Gabinete de Ministros, entre otros, ya sea por el mal desempeño o por la comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones (art. 53), mientras que el Senado conocerá como juzgador en los casos de juicio político (art. 59), cuya posible sanción es la destitución y la inhabilitación, y el sujeto quedará a disposición de los tribunales ordinarios (art. 60). Asimismo, le corresponde dar su autorización al Presidente para que éste declare el estado de sitio (art. 61, en relación con el 99, punto 16); intervenir en el nombramiento de magistrados de la Cortes Suprema, de los demás jueces de los tribunales federales inferiores, embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios que haga el Ejecutivo (art. 99, punto 4 y 7); así como intervenir en la provisión de empleos y grados militares que haga el Presidente (art. 99, punto 13).

Por un lado, ambas Cámaras podrán solicitar la presencia del Jefe de Gabinete y de los ministros del Poder Ejecutivo, para recibir las explicaciones e informes que consideren convenientes (art. 71), es decir, se realizan comparecencias, así como preguntas orales ante las Salas (Plenos) de las Cámaras, en relación con el artículo 100, punto 11.

Por otro lado, conforme al artículo 75 "Facultades del Congreso", existirá un organismo fiscal federal que tendrá como tarea el control y fiscalización. También al Congreso, en su conjunto, le corresponde contraer empréstitos sobre el Crédito de la Nación (art. 75, punto 4); arreglar el pago de la deuda interior y exterior (punto 7); establecer el Presupuesto General de Gastos y calcular los recursos de la administración (punto 8); crear y suprimir empleos (punto 20); admitir o desechar los motivos de admisión del Presidente o Vicepresidente, así como declarar el caso de proceder a una nueva elección (punto 21); aprobar o desechar los tratados internacionales y los de

integración (puntos 22 y 24); autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz (punto 25, en relación con el art. 99, punto 15); facultarlo para ordenar represalias (punto 26); aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo (punto 29); aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo (punto 31); establecer las bases sobre las cuales se puede autorizar la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo (art. 76, en relación con la disposición transitoria octava); determinar, en caso de falta del Presidente y Vicepresidente, qué funcionario público desempeñará la Presidencia (art. 88); recibir la protesta del Presidente y Vicepresidente (art. 93); intervenir cuando el Ejecutivo dicte decretos por razones de necesidad y urgencia (art. 99, punto 3, en relación con el 100, punto 13); recibir del Presidente anualmente el informe del estado de la Nación (art. 99, punto 8); autorizar al Presidente para que se ausente del territorio de la Nación (art. 99, punto 18); a partir del 8 de julio de 1995 el Congreso estará facultado para exigir la responsabilidad política del Jefe de Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura (art. 100, 101 y 102, en relación con la disposición transitoria duodécima). En relación a este punto, este funcionario público y los ministros tienen la obligación de concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero sin derecho a voto (art. 100, punto 9 y art. 106); presentar en la fecha de inicio de sesiones ordinarias del Congreso un informe del estado de la Nación (art. 100, punto 10 y art. 104); así como concurrir, el Jefe de Gabinete, al Congreso cuando menos una vez al mes, pudiendo ser interpelado.

En relación a lo anterior, la Constitución de la Nación Argentina de 1994 establece dos figuras de control del legislativo sobre los miembros del gobierno: la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo. La primera está regulada en la Sección Primera "Del Poder Legislativo", Capítulo sexto, artículo 85. Al respecto, el Poder Legislativo está facultado para realizar el control externo del sector público nacional en varios aspectos, cuyo examen sobre el desempeño y situación de la administración pública se sustentará en los dictámenes de dicha Auditoría, considerada como un organismo de asistencia técnica del Congreso, cuyo presidente será designado por éste a

propuesta del partido político de la oposición que tenga el mayor número de parlamentarios.

Respecto al Defensor del Pueblo, considerado en el Capítulo séptimo, artículo 86 de la Constitución, como un órgano independiente, con autonomía funcional, pero vinculado al Congreso, ya que es designado y removido por éste, cuya tarea es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses que tutela la Constitución y las leyes, frente a hechos, actos u omisiones de la administración, así como el control del ejercicio de las funciones administrativas.

B. Bolivia

El 5 agosto de 1994, a través de la Ley No.1585,²⁵⁰ se reformó a la Constitución Política del Estado de Bolivia promulgada el 2 de febrero de 1967,²⁵¹ reforma que establece, entre otras cosas, al Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Y respecto al Poder Legislativo, denominado como Congreso Nacional, se modifica la integración de su Cámara de Diputados, compuesta ahora por 130 miembros elegidos de acuerdo al sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional. El número de diputados debe reflejar el hecho de que se han asignado escaños por la mitad de ambos sistemas, si la asignación es impar se dará preferencia al sistema de mayoría (art. 60). Estos parlamentarios durarán en el cargo 5 años, en lugar de 4 (art. 60). La Cámara de Senadores no sufrió modificación alguna; ésta se compondrá de 3 senadores por cada Departamento: 2 de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría (art. 63).

En relación al control del gobierno por el Congreso, a partir de esta reforma, a iniciativa de cualquier parlamentario, las Cámaras podrán

250 Cfr. Gaceta Oficial de Bolivia. *Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado*, Bolivia, No. 1842, de 12 de agosto de 1994.

251 Cfr. UNAM y Fondo de Cultura Económica. *Bolivia. Constitución Política del Estado*, México, 1994.

solicitar a los Ministros de Estado los informes verbales o escritos, cuyos fines pueden ser legislativos, de inspección o fiscalización. De igual manera, pueden proponer que se realicen investigaciones sobre todo asunto de interés nacional. También, a iniciativa de cualquier parlamentario, cada Cámara podrá interpelar a los Ministros de Estado, ya sea individual o colectivamente y, de ser necesario, censurar sus actos a través de la votación de la mayoría de los parlamentarios de la Cámara (conocido este último acto como moción en el Derecho Parlamentario). Lo anterior, con la finalidad de que se modifiquen las políticas implicando, además, la renuncia del o de los Ministros censurados, pero se dispone que ésta podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República (art. 70).

Esta reforma también faculta al Congreso, para el caso relativo a que en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República éstos no obtengan la mayoría absoluta de los sufragios válidos, a elegir por mayoría absoluta —oral y nominal— entre las dos fórmulas que hubiesen obtenido el mayor número de votos (art. 90).

El Congreso Nacional dará su autorización para que la Corte Suprema falle en los Juicios de Responsabilidad contra el Presidente, Vicepresidente, Ministros de Estado, entre otros, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, pero esta disposición no entrará en vigor, sino hasta que se promulgue una nueva Ley de Responsabilidades (artículo 4º transitorio de la Ley de 5 de agosto de 1994).

Otra modificación consiste en que el Ministerio Público se ejercerá por las comisiones que designen las Cámaras Legislativas, por el Fiscal General de la República y demás funcionarios designados conforme a la ley. Asimismo, dicho Fiscal será designado por el Congreso Nacional, mediante la aprobación de dos tercios de votos de sus miembros presentes, cuyo encargo durará 10 años, con la posibilidad de reelección mediata, más no inmediata, pudiendo ser destituido mediante acusación de la Cámara de Diputados y juzgado por la Cámara de Senadores. El fiscal tiene la obligación, por lo menos una vez al año, de dar cuenta de sus actos al Poder Legisla-

tivo. Asimismo, puede ser solicitado en cualquier momento por las Comisiones de las Cámaras.

Con esta reforma también se crea la figura del Defensor del Pueblo, órgano que velará por la vigencia y cumplimiento de los derechos y garantías de las personas frente a la actividad administrativa. Los ingresos, para su funcionamiento, estarán determinados en el Presupuesto del Poder Legislativo. A pesar de ser un órgano independiente, su designación la realiza el Congreso Nacional, para un periodo de 5 años, con la posibilidad de una sola reelección. Al respecto, los funcionarios públicos tienen la obligación de proporcionar toda la información que esta figura requiera, de no hacerlo el Defensor del Pueblo se lo comunicará a las Cámaras. Por último, este órgano tiene la obligación, por lo menos una vez al año, de dar cuenta de sus actos al Congreso Nacional, así como comparecer cuando las Comisiones de las Cámaras se lo soliciten.

Otros actos de control sobre los miembros del gobierno que siguen contemplados en la Constitución de 1967, a pesar de la reforma de 1994, son, por ejemplo, del Poder Legislativo: requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos relativos a contribuciones y gastos fiscales (art. 59, punto 2); fijar los gastos de la administración pública (punto 3); conocer de los planes de desarrollo que le presente el Ejecutivo (punto 4); autorizar y aprobar la contratación de empréstitos (punto 5); autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles (punto 8); aprobar la cuenta de gastos e inversiones (punto 11); aprobar tratados internacionales (punto 12); los ministros le presentarán sus respectivos informes acerca del estado de la administración (art. 104); el ministro de Hacienda le presentará la cuenta de inversión de las rentas (art. 105); conocerá de los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de sitio (art. 113); y examinar la cuenta, pronunciando su aprobación o declarando la responsabilidad del Ejecutivo (art. 114). La Cámara de Diputados tendrá la facultad de aprobar o abrir responsabilidades respecto de la cuenta del estado de sitio que deba presentar el Ejecutivo (art. 62, punto 3); acusar, entre otros, al Fiscal General de la República ante el Senado (art. 66, punto 1); y proponer ternas respecto al nombramiento de los presi-

dentes de las entidades de función económica y social en las cuales intervenga el Estado (art. 96, punto 14). Mientras que a la Cámara de Senadores le corresponderá juzgar (art. 66, punto 1); aceptar o negar los ascensos de altos militares que le proponga el Ejecutivo (art. 66, punto 9); aprobar o negar el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios que le proponga el Presidente de la República (punto 10); y proponer ternas respecto del nombramiento del Fiscal General y Contralor General de la República (art. 96, punto 14). Por último, ambas Cámaras y la Comisión Permanente pueden realizar investigaciones sobre la administración pública (art. 67, punto 6 y 83, punto 2). Las primeras también podrán solicitar informes a los ministros, tanto verbales como escritos (art. 70 y art. 96, punto 11).

C. Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991,²⁵² en su Título V "De la organización del Estado", Capítulo 1, regula al órgano legislativo denominado Congreso de la República, el cual se integra por el Senado y la Cámara de Representantes (art. 113 y 114). El primero se compone de 100 miembros más 2 que representarán a las comunidades indígenas, elegidos en circunscripción nacional (art. 171). Mientras que la Cámara de Representantes se integrará por 2 representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250,000 habitantes (art. 176).

Respecto a la función de control parlamentario, la Constitución señala que al Congreso le corresponde, entre otras atribuciones: ejercer el control político sobre el gobierno y la administración (art. 114), función que también le corresponde a la Contraloría General de la República (art. 117, 119 y 268); nombrar a este último órgano y al Vicepresidente cuando se dé el caso de reemplazar al electo por el pueblo (art. 141, en relación con el 204 y 267); elegir al Vicepresi-

252 Cfr. UNAM. "La Constitución Política de Colombia", *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, México, tomo I, 1994.

dente como Presidente de la República cuando este último cargo hubiese quedado vacante (art. 203); decidir sobre la moción de censura (art. 141); conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, empréstitos o enajene bienes (art. 150, punto 9, en relación con el punto 14); recibir informes del gobierno respecto de las autorizaciones anteriores (art. 150, punto 9); facultar al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley (art. 150, punto 10); aprobar o no los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República (art. 150, punto 16, en relación con el 189, punto 2 y 6 y con el 224); dictar normas generales —respecto del crédito público— a las cuales deba sujetarse el gobierno (art. 150, punto 19); aprobar los nombramientos de agentes diplomáticos y consulares que someta a su consideración el Presidente de la República (art. 189, punto 2); recibir el informe del Presidente de la República respecto a los actos de la administración (art. 189, punto 12); recibir el informe del gobierno en relación a la facultad de indultar por delitos políticos (art. 201, punto 2); recibir los informes de los ministros y los directores de departamentos administrativos en relación al estado de los negocios adscritos a éstos (art. 208); recibir del gobierno los informes respecto a los decretos, así como reformarlos o derogarlos (art. 212); recibir del Presidente de la República el informe sobre las razones por las que se determinó el Estado de Conmoción (art. 213), el cual lo examinará (art. 215); recibir el balance de la Hacienda que elabore el Contralor General de la República, así como sus informes relativos a las finanzas del Estado (art. 268, punto 11 y 13); recibir anualmente el informe del Procurador General de la Nación respecto a su gestión (art. 277, punto 8) y del Defensor del Pueblo (art. 282, punto 7); y aprobar o no el Plan Nacional de Desarrollo, modificar el Plan de Inversiones Públicas, modificar el Presupuesto de Rentas y el balance de la Hacienda que le presente el gobierno (art. 341, 345, 346, 349, 351 y 354).

A ambas Cámaras les corresponderá solicitar informes al gobierno, con excepción de la materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado (art. 135, punto 3, en relación con el 136, punto 2 y con el 208); formular preguntas orales a los ministros (art. 135, punto 4); solicitar la comparecencia de ministros, si éstos no se

presentan, la Cámara podrá proponer una moción de censura (art. 135, punto 8, en relación con el 208); y proponer la moción de censura respecto de los ministros, de ser aprobada éste quedará separado de su cargo (art. 135, punto 9). Asimismo, cualquiera de las Comisiones permanentes de las Cámaras podrá requerir a las personas para que rindan declaraciones escritas u orales (art. 137, en relación con el 208).

Al Senado le corresponde dar su aprobación al Presidente de la República para que pueda consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional (art. 104); admitir o no las renunciaciones que hagan de sus cargos el Presidente de la República y el Vicepresidente (art. 173, punto 1); aprobar o no los ascensos militares que haga el gobierno (art. 173, punto 2); conceder licencia al Presidente de la República para que se separe temporalmente de su cargo (art. 173, punto 3, en relación con el 193); autorizar al gobierno para declarar la guerra (art. 173, punto 5, en relación con el 189, punto 6 y con el 212); elegir al Procurador General de la Nación (art. 173, punto 7, en relación con el 276); conocer de la acusación que se formule contra el Presidente de la República (art. 174), cuya resolución puede ser la destitución definitiva o temporal del empleo o la pérdida de los derechos políticos (art. 175, en relación con el 194 y 199); autorizar o no la salida del ex Presidente de la República, dentro del año siguiente a la fecha en que se separó de su encargo (art. 196); autorizar o no la declaración de Estado de Conmoción Interior (art. 213); y elegir a los Magistrados de la Corte Constitucional de acuerdo con las ternas que le presente el Presidente de la República (art. 239). Mientras que la Cámara de Representantes está facultada para elegir al Defensor del Pueblo (art. 178, punto 1, en relación con el 281); examinar la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República (punto 2, en relación con el 268, punto 13); acusar ante el Senado al Presidente de la República (art. 178, punto 3 y 4, en relación con el 199); y realizar investigaciones (art. 178, punto 5).

La doctrina colombiana se inclina porque el Congreso cumpla cabalmente con la función de control político, por medio de una nueva definición del estado de sitio y en disminución de facultades extraor-

dinarias al Ejecutivo, así como de la reestructuración de la Contraloría y de la Procuraduría pero, sobre todo, propone que se establezcan legislaturas permanentes, es decir, sesiones ordinarias durante todo el año, para posibilitar el ejercicio de un control continuo.²⁵³

D. Chile

Durante el Golpe de Estado de 1973 se clausura el Congreso Nacional, muere el Presidente de la República, se establece un Estado de excepción y se destruye, de hecho, la Constitución de 1925, sin embargo surge la idea de una nueva ley fundamental a partir del 25 de octubre de ese año, mes en que la Junta Militar constituye una Comisión de Estudio para su elaboración. Esta idea no prosperó rápidamente, sino años más tarde, cuando dicha Comisión termina sus trabajos y a través de un plebiscito, el 11 de septiembre de 1980, se aprueba la Constitución de 1980 vigente. Esta Constitución establece un sistema presidencial pero, de acuerdo con los artículos transitorios, la misma entraría en vigor hasta 1990, año en que el Congreso Nacional ejercería también sus funciones, dejando así un lapso para la denominada etapa de transición.

En 1988 se realiza otro plebiscito, en donde Augusto Pinochet pierde las elecciones. Al siguiente año, en 1989 se realizan 54 reformas a la Carta de 1980 y se convoca a elecciones generales, tanto de Presidente de la República como de diputados y senadores. Asimismo, recientemente el 4 de marzo de 1994 se realizó una reforma al artículo 25 constitucional, para cambiar de ocho a seis años la duración en el cargo presidencial.²⁵⁴

253 Cfr. Sanín, Javier. "El control político del Congreso", *Revista Javeriana*, Bogotá, t. 115, No. 573, abril de 1991, pp. 170 a 178.

254 Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. "El sistema constitucional chileno", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 275 a 281. Brahm García, Enrique, "La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile (1830-1840)", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Chile, tomo XVI, Universidad Católica de Valparaíso, 1994, pp. 37, 43, 45 y 47. Ríos Álvarez, Lautaro, "Razón y fuerza de la Constitución de 1980", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, vol. 16, No. 2,

En la actualidad la institución representativa chilena es denominada por la Constitución de 1980, con sus reformas de 1989 y 1994, así como por su Ley Orgánica de 5 de febrero de 1990,²⁵⁵ como Congreso Nacional, formado por aproximadamente 167 parlamentarios en total e integrado por dos Cámaras: la de Diputados y el Senado. En cuanto al segundo, para integrarlo existen varios sistemas; por ejemplo, el voto popular, la designación y, por último, en razón del cargo, con lo cual el Senado está integrado por 47 senadores fijos en total, sin embargo, por la redacción del artículo 45 inciso a) reformado en 1989 en donde se menciona que podrán pertenecer a ella los ex Presidentes de la República, desconocemos la integración actual y total del mismo.

Respecto a la Cámara baja, la Cámara de Diputados se integra por 120 diputados, electos mediante votación directa.²⁵⁶

La función principal de las Cámaras es la convalidación de los actos del Presidente de la República,²⁵⁷ así como las acusaciones contra el Presidente de la República,²⁵⁸ Ministros de Estado, Generales, Inten-

Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, junio-agosto de 1989, pp. 325 a 336. Cristi Becker, Renato, "La noción de poder constituyente en Carl Schmitt y la génesis de la Constitución chilenas de 1980", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, vol. 20, No. 2 y 3, tomo I, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo-diciembre de 1993, pp. 229 a 232, 238 y 249. Cea Egaña, José Luis, "Implicancias constitucionales de la reducción del periodo presidencial", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, vol. 20, No. 2 y 3, tomo I, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo-diciembre de 1993, pp. 221 y 225.

255 Dicha Ley Orgánica regula el procedimiento de las acusaciones constitucionales respecto de los altos funcionarios. Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. *Ob. cit.*, p. 305.

256 Cfr. Tagle Martínez, Hugo, "¿Se justifica un Congreso bicameral?", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, vol. 20, No. 2 y 3, tomo I, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo-diciembre de 1993, p. 354. Nogueira Alcalá, Humberto. *Ob. cit.*, pp. 309 y 310.

257 Muestra de ello, se comprueba con sólo ver el artículo 62 constitucional, relativo a la formación de leyes, específicamente en el párrafo cuarto, que señala las materias sobre las cuáles tiene iniciativa exclusiva el Presidente de la República o el propio artículo 61, que lo faculta para "dictar disposiciones con fuerza de ley", con autorización del Congreso Nacional.

258 Las causales son: "actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes" (art. 48).

dentes, Gobernadores y demás altos funcionarios. La acusación la formula la Cámara baja ante la Cámara alta (artículo 48).

En general, la actividad de control del Congreso Nacional sobre los miembros del gobierno está muy limitada, sin embargo, en sesión conjunta, éste aprobará o rechazará los tratados internacionales; se pronunciará respecto al establecimiento del estado de sitio; así mismo, cuando el cargo de Presidente de la República quede vacante a dos años antes de las siguientes elecciones, el Congreso elegirá al Presidente. Asimismo, las Cámaras tienen la facultad de hacer efectiva la responsabilidad penal y administrativa del Presidente de la República durante el inicio de su mandato hasta seis meses después de haberlo concluido, así como de los Ministros de Estado durante su mandato hasta tres meses después de haberse separado del encargo, entre otros. Lo anterior a través de una acusación constitucional elaborada por la Cámara de Diputados que presentará al Senado, fungiendo este último como jurado. Asimismo, el inculcado se pondrá a disposición del Tribunal competente para hacer efectiva, ya sea la responsabilidad penal o civil.

Particularmente la actividad de control, en gran medida, es materia exclusiva de la Cámara de Diputados, de tal forma que el Senado no puede fiscalizar los actos del Gobierno.²⁵⁹

E. Paraguay

La Constitución Nacional de Paraguay, sancionada el 20 de junio de 1992,²⁶⁰ establece en su Parte II "Del ordenamiento político de la República", Título II "De la estructura y organización del Estado", Capítulo I, que el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, integrado por una Cámara de Senadores y otra de Diputados

259 Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. *Ob. cit.*, pp. 296, 301, 302, 304 y 305. Cea Egaña, José Luis, *Ob. cit.*, pp. 223 y ss.

260 Cfr. UNAM y Fondo de Cultura económica. *Constitución Nacional de Paraguay*, México, 1994.

(art. 182). La primera se compondrá de 45 miembros, así como de senadores vitalicios: los ex Presidentes de la República (art. 224, en relación con el 189), y la segunda por 80 Diputados (art. 221). Ambas cantidades son los mínimos de cada una de las Cámaras, y los parlamentarios durarán en el cargo 5 años con la posibilidad de reelección (art. 187). Sus sesiones ordinarias serán del primero de julio hasta el 20 de diciembre y del 2 de marzo al 30 de junio del siguiente año, es decir, el Congreso paraguayo sesionará durante 9 meses y veinte días (art. 184).

Respecto al control parlamentario, al Congreso le corresponde recibir el juramento del Presidente y Vicepresidente cuando éstos asuman el cargo (art. 183, punto 1, en relación con el 232); conceder o negar determinados permisos al Presidente de la República (art. 183, punto 2); aprobar o rechazar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo (art. 202, punto 9); aprobar o rechazar la contratación de empréstitos (punto 10); recibir del Presidente de la República un informe sobre la situación general del país, su administración y planes de gobierno (punto 15, en relación con el 238, punto 8); aceptar o rechazar la renuncia del Presidente y Vicepresidente de la República (punto 16); aprobar o rechazar el informe de la Contraloría General de la República (punto 22); aprobar o rechazar la solicitud que haga el Ejecutivo respecto a la necesidad de que un proyecto de ley se trate de manera urgente (art. 210, en relación con el 238, punto 12); aprobar o rechazar el proyecto de Presupuesto General de la Nación que le presente el Ejecutivo (art. 216, en relación con el 238, punto 14); autorizar al Presidente de la República para que se ausente temporalmente cuando la ausencia no exceda de 5 días (art. 233); y autorizar para que el Presidente de la República declare el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz (art. 238, punto 7). Asimismo, cada una de las Cámaras podrá solicitar informes a las entidades públicas (art. 186), a los funcionarios públicos, entre otros, los cuales tendrán la obligación de responder en un plazo que no será menor de 15 días (art. 192); podrán solicitar la comparecencia y realizar interpelaciones a los ministros y altos funcionarios de la administración pública, exceptuando al Presidente y Vicepresidente. Los primeros están obligados a asistir y a contestar (art. 193), de no

hacerlo se podrá emitir un voto de censura y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o a su superior jerárquico (art. 194). Las Cámaras también podrán crear Comisiones conjuntas de Investigación, las cuales pueden solicitar la comparecencia de los funcionarios públicos y de los particulares, pero sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales (art. 195) y recibir los informes del Defensor del Pueblo (art. 279, punto 4), así como los de la Contraloría General de la República (art. 282). Mientras que la Comisión Permanente está facultada para autorizar o no al Presidente para que se ausente temporalmente (art. 219, punto 5).

Por último, las facultades de control exclusivas de cada una de las Cámaras son, primero la de Diputados: la designación o propuesta de funcionarios (art. 222); acusar ante el Senado a los funcionarios en los casos de juicio político (art. 225); nombrar al Defensor del Pueblo, considerado éste como un comisionado parlamentario (art. 276 y 277); y nombrar al contralor y subcontrolador de la Contraloría General de la República (art. 281). Mientras que a la de Senadores le corresponde: prestar acuerdo respecto de los ascensos militares o en relación a la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios; designar o proponer magistrados y funcionarios (art. 224, en relación con el 238, punto 7 y punto 9); juzgar a los funcionarios en los casos de juicio político (art. 225); autorizar la ausencia temporal del Presidente de la República cuando ésta exceda de 5 días (art. 233); y proponer ternas para ocupar el cargo de Defensor del Pueblo (art. 277), de contralor y subcontrolador de la Contraloría General de la República (art. 281).

F. Perú

La Constitución Política del Perú de 1993²⁶¹ vigente, aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, ratificada mediante el referén-

261 Cfr. Landa Arroyo, César y Ana Velazco Lozada. *Constitución Política del Perú 1993. Sumillas. Índice analítico*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, agosto de 1994.

dum del 31 de octubre de ese año y que sustituye a la de 1979, tiene por finalidad subsanar el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992; realizar nuevas elecciones y fortalecer al Presidente de la República en relación a sus facultades. Como innovaciones de la misma destacan la disminución del número de artículos (de 307 se pasa a 206), pero los actuales son excesivamente detallados; permite la reelección presidencial; modifica la integración del Congreso, convirtiéndolo en una sola Cámara; incluye la Defensoría del Pueblo (art. 161 y 162), regula la cuestión de confianza colectiva además de la individual que ya existía (art. 128); modifica el plazo de la aceptación del Presidente de la República respecto de la dimisión colectiva o individual de los ministros, producto de la aprobación de una moción de censura (art. 132),²⁶² entre otras modificaciones que se realizan. Nos referiremos ahora al Poder Legislativo peruano.

El Congreso a partir de 1993 es unicameral, en lugar de bicameral, conforme al artículo 90 constitucional. Éste está integrado por 120 diputados en total, cuyo encargo dura 5 años y éstos representan a la Nación.

El Congreso está facultado para designar y remover al titular de la Defensoría del Pueblo, el cual tiene como función, entre otras, la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos de la ciudadanía. Además, tiene como obligación presentar un informe anual ante el Congreso o en otros casos en que se lo solicite el último.

En cuanto a las facultades de control sobre los miembros del gobierno, la Constitución vigente establece que el Congreso podrá suspender o no al funcionario acusado, inhabilitarlo hasta por 10 años o destituirlo (art. 100); acordar el ingreso de tropas extranjeras;

262 Si se desea particularizar en el tema relativo a la cuestión de confianza y moción de censura en Perú, consúltese Valega García, César. "La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 193 a 201.

autorizar al Presidente de la República para salir del país;²⁶³ interpellar a los ministros (131); delegar en el Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, pero determinándose cuáles son las materias indelegables; y la posibilidad de modificar o derogar decretos de urgencia que hubiese dictado el Presidente de la República.²⁶⁴ Asimismo, la Comisión Permanente,²⁶⁵ integrada con un número no mayor de 30 parlamentarios (art. 101), tendrá la atribución de acusar ante el Congreso al Presidente de la República, a los Ministros de Estado, entre otros, por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones hasta 5 años después de que éstos hayan cesado en su encargo (art. 99), así como designar, a propuesta del Presidente de la República, al Contralor General.²⁶⁶

Por otro lado, dicha Constitución continúa regulando actividades de control sobre el gobierno que ya estaban establecidas en la de 1979; por ejemplo, cualquier diputado puede pedir a los Ministros de Estado, entre otros, los informes que considere necesarios, si éstos no los proporcionan incurrirán en una irresponsabilidad (art. 96). También el Congreso puede crear Comisiones de Investigación y solicitar la comparecencia ante las mismas, pero sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales (art. 96); está facultado para aprobar los tratados (art. 102, punto 3); para aprobar el Presupuesto y la Cuenta General (punto 4); autorizar empréstitos (punto 5); aprobar la demarcación territorial que proponga el Ejecutivo (punto 7); declarar la permanente o temporal incapacidad del Presidente de la República (art. 113, punto 2, y art. 114, punto 1); aceptar la

263 Cfr. Fernández Segado, Francisco. "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 11 a 17, 23, 24, 28 y ss.

264 Cfr. Eguiguren Praeli, Francisco José. "La legislación delegada y los decretos de urgencia en la Constitución peruana de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 181, 182 y 188.

265 Para abundar en el tema de las nuevas facultades de la Comisión Permanente cfr. Bernalles Ballesteros, Enrique. "La Comisión Permanente en la Constitución de 1993", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 153 a 164.

266 Cfr. Fernández Segado, Francisco. *Ob. cit.*, pp. 31 y 32.

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

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

A. Consideración introductoria

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

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

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