

MODERNAS TENDENCIAS DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. Las diversas formas de gobierno en la región. III. Integración de los respectivos órganos legislativos. IV. Control sobre la facultad presidencial de nombramiento. V. Controles sobre la gestión administrativa. VI. Fiscalización financiera.

Me es particularmente grato participar, así sea de manera modesta, pero con gran entusiasmo y con profundo respeto y admiración, en el merecido homenaje al distinguido maestro Héctor Fix-Zamudio por sus treinta años de servicios académicos ininterrumpidos en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Jurista e investigador destacado, universitario ejemplar, humanista insigne, hombre cabal, Fix-Zamudio ha representado, en su fructífera e íntegra trayectoria, el paradigma del maestro forjador de generaciones. Con la gratitud y satisfacción de poder incluirme entre quienes se han beneficiado de su calidad académica y su generosidad, rindo sentido tributo a quien hizo posible, en buena medida, que iniciara y desarrollara mi carrera académica, a la vez de que aprendiera a vivir y a querer la institución a la cual orgullosamente pertenecemos.

I. INTRODUCCIÓN **

El presente informe pretende proporcionar un panorama sobre la integración y organización de los congresos o asambleas legislativos en América Latina y España.

Tomando en cuenta la habitual preponderancia del órgano Ejecutivo en los países latinoamericanos, interesa destacar algunas de las funcio-

* Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

** El autor agradece la amable colaboración del pasante de derecho Hugo Concha Cantú en la recopilación y ordenación de una parte importante del material documental utilizado.

nes de control que los respectivos sistemas constitucionales confieren a las legislaturas sobre la gestión administrativa y la importancia de que tales funciones sean ejercidas en forma vigorosa para impedir, en tal esfera, el abuso del poder político. Durante el desarrollo de este trabajo, se pondrá énfasis en la organización, funciones, tendencias y perspectivas del órgano Legislativo mexicano.

Cabe advertir que el presente estudio se encuentra basado, primordialmente, en el análisis de los respectivos documentos constitucionales de los países de la región,¹ así como en algunas leyes orgánicas o reglamentos interiores de sus congresos o asambleas legislativos y en ciertos códigos o leyes electorales, complementados eventualmente con diversos estudios doctrinales del derecho constitucional de algún país en particular para la adecuada comprensión del alcance de las disposiciones jurídicas correspondientes. En este sentido, debe reconocerse que se trata más bien de un estudio formal y que, por el momento, no cuenta con datos sociológicos que permitan apreciar el grado de eficacia de tales disposiciones jurídicas.²

¹ Los siguientes, son los textos constitucionales analizados (primero, se señala el año de la promulgación de la respectiva Constitución y, después, se proporciona el año hasta el que se consiguió el texto actualizado): Constitución de la Nación Argentina (1853, 1985); Constitución Política del Estado de Bolivia (1967, 1985); Constitución Federal de Brasil (1969, 1983); Constitución Política de Colombia (1886, 1983); Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, 1984); Constitución de la República de Cuba (1976, 1976); Constitución Política de la República de Chile (1980, 1980); Constitución de la República Dominicana (1966, 1985); Constitución Política del Ecuador (1984, 1984); Constitución de la República de El Salvador (1983, 1983); Constitución Española (1978, 1978); Constitución Política de la República de Guatemala (1985, 1985); Constitución Política de la República de Honduras (1982, 1985); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 1986); Constitución Política de la República de Panamá (1972, 1983); Constitución de la República del Paraguay (1976, 1977); Constitución Política del Perú (1979, 1980); Constitución de la República Oriental del Uruguay (1966, 1983); Constitución de la República de Venezuela (1961, 1984). Es conveniente advertir que al momento de elaborar este estudio, estaba por aprobarse la nueva Constitución de Nicaragua y se había convocado a una nueva Asamblea Constituyente en Brasil.

² El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina, tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las constituciones elaboradas por Loewenstein, varios de los países latinoamericanos cuentan con una Constitución "nominal", en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales, a causa de una serie de factores sociales y económicos; si bien la función de la Constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica Constitución "normativa" que rija y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que, como se podrá apreciar en este estudio, en los países de la región también

II. LAS DIVERSAS FORMAS DE GOBIERNO EN LA REGIÓN

Antes de proceder, propiamente, al análisis de las características de los diversos órganos legislativos iberoamericanos, debe tenerse presente —como es obvio— la distinta forma de gobierno consagrada en sus respectivos textos constitucionales; de este modo, mientras que en España —como se sabe— hay un régimen parlamentario, en todos los países de América Latina —con excepción de Cuba— se ha adoptado el sistema presidencial, si bien algunos de ellos contemplan matices parlamentarios y, en ocasiones, llegan a constituir auténticos sistemas híbridos, coincidiendo con lo que Duverger denomina “presidencialismo aproximado”.³

Aunque el régimen presidencial se generalizó en el continente durante los siglos XIX y XX, debe recordarse que no ha constituido la única forma de gobierno ensayada en América Latina. Entre los ejemplos distintos a la fórmula tradicional, se puede citar el régimen imperial que se adoptó en algunas de las colonias recién emancipadas, como en el caso de México en 1821 y, posteriormente, bajo Maximiliano; si bien el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño que corrió de 1823 a 1889. Por otra parte, los regímenes parlamentarios o semiparlamentarios, como los casos de Uruguay en las constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966, de Chile entre 1892 y 1925, del Brasil en 1963 y algunos otros. Asimismo, conviene destacar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un ejecutivo colegiado, vigente de 1919 a 1933 y de 1952 a 1966.⁴

En términos muy generales, se podría afirmar con respecto de México que, después de los convulsionados años que siguieron a nuestra

se encuentra el tercer tipo de constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que en ocasiones las respectivas constituciones logran plena eficacia, pero no son sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder en lugar de que sirvan para limitar al propio poder, pervirtiendo la noción de Consitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (*vid.* Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (trad. de Alfredo Gallego), 2a. ed., Barcelona, Edit. Ariel, 1976, pp. 216-231). En cuanto a la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales, *vid.*, Orozco Hnriquez, J. Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.

³ *Vid.*, Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Edit. Ariel, 1986, pp. 272 y ss.

⁴ *Vid.*, Gros Espiell, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss.

independencia, con la Constitución federal de 1857 el régimen presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos de América y el parlamentario de tipo europeo, entonces en boga. En efecto, bajo la influencia rusioniana del predominio de la "voluntad general" radicada en el órgano Legislativo, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República a quien se le subordinó teóricamente al Congreso federal, el cual estaba constituido únicamente por la Cámara de Diputados, en tanto que el Senado se consideró como un "órgano aristocratizante y conservador".⁵

Ahora bien, volviendo al análisis global de los sistemas constitucionales iberoamericanos, el caso de Cuba debe tratarse por separado, pues, como se sabe, su forma de gobierno se inscribe en la forma de Estado socialista, a diferencia de las formas de gobierno parlamentaria, presidencial o directorial ya aludidas y que, de acuerdo con la clasificación de Biscaretti di Ruffia, se encuadran en la forma del Estado de democracia clásica, con las peculiaridades inherentes a los llamados Estados en vías de desarrollo, en el caso de los países de América Latina.⁶ Así pues, el órgano Legislativo en Cuba es unicameral y se denomina Asamblea Nacional del Poder Popular, cuyos miembros son elegidos por las correspondientes asambleas municipales del poder popular, precisamente, la Asamblea Nacional del Poder Popular designa a 30 miembros para que integren el Consejo de Estado, cuyo presidente también preside el Consejo de Ministros, mismo que constituye el órgano Ejecutivo y se integra con los vicepresidentes, los ministros y los demás funcionarios que establezca la ley, funcionando el presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros como el jefe de Estado y jefe del gobierno.⁷

Es también importante tener en mente las peculiaridades del sistema español pues, debido a su carácter parlamentario, se diferencia sustancialmente de los regímenes presidenciales latinoamericanos, aun cuando se aproxima a aquéllos de estos últimos que contemplan matices parla-

⁵ Vid., Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núms. 58 y 59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; Orozco Henríquez, J. de Jesús, "La división de poderes", en *Derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados, Edit. Porrúa, t. 1, 1985, pp. 647-651.

⁶ Vid., Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 71 y ss.

⁷ Véanse los artículos 66 a 99 de la Constitución de la República de Cuba.

mentarios. Mientras que el rey de España es el jefe de Estado y puede convocar y disolver al órgano Legislativo, esto es, a las Cortes Generales, el gobierno se encomienda a un órgano colegiado cuyo presidente es propuesto, previa consulta a los grupos políticos parlamentarios, por el rey a las Cortes Generales, mismas a las que les corresponde otorgarle la confianza por mayoría absoluta en la primera vuelta o por mayoría simple en la segunda a fin de que pueda gobernar; en caso de no obtener dicha mayoría, el rey hará sucesivas propuestas de candidatos a presidente; pero si en dos meses no se otorgara la confianza a candidato alguno, el rey puede disolver las Cortes Generales. Asimismo, las Cortes Generales pueden emitir eventualmnte una moción de censura al gobierno que llevaría a éste a dimitir y, en otras ocasiones, el presidente del gobierno puede solicitar al rey que disuelva las Cortes Generales o alguna de las cámaras.⁸

Por otra parte, mientras algunos países latinoamericanos siguen el modelo estadounidense en cuanto al carácter unipersonal del Ejecutivo, depositado en un presidente de la República (como Argentina, Ecuador, México, Perú y República Dominicana), varios incluyen dentro del Ejecutivo a los vicepresidentes, en su caso, y a los llamados ministros de Estado, así como en ocasiones a otros funcionarios previstos por la ley (como ocurre en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela). Asimismo, a diferencia del régimen presidencial puro donde los secretarios o ministros de Estado sólo son responsables políticamente ante el propio presidente de la República, diversas constituciones latinoamericanas le han conferido competencia sobre el particular al órgano Legislativo, como se detallará en el curso de esta exposición.

Cabe señalar que casi todos los países prevén la elección popular directa y a mayoría relativa al presidente de la República, si bien El Salvador, Guatemala y Perú requieren la mayoría absoluta a dos vueltas y Brasil prevé un colegio electoral para el efecto también con mayoría absoluta a dos vueltas. Resulta importante mencionar, como una peculiaridad del sistema paraguayo, el requisito constitucional de ser católico para aspirar a la presidencia.

Salvo el caso de Chile, cuya Constitución según el gobierno fue aprobada por un plebiscito de 1980 y establece un periodo de 8 años para el presidente, pero que de acuerdo a un artículo transitorio todavía no se instala el Congreso, las constituciones latinoamericanas prevén pe-

⁸ Véanse los artículos 56 a 80 y 97 a 116 de la Constitución española.

periodos de 4 a 6 años para la presidencia, siendo en la mayoría de 5 años. Mientras que la mayoría establece límites a la reelección inmediata del presidente, algunas son omisas sobre el particular y otras prohíben en forma absoluta la reelección (como Ecuador, Honduras y México), si bien la Constitución de Paraguay, a partir de 1917, permite la reelección indefinida.

III. INTEGRACIÓN DE LOS RESPECTIVOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

Entrando propiamente al análisis de los respectivos órganos legislativos, cabe mencionar que la mayoría de los países iberoamericanos contemplan sistemas bicamerales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), en tanto que los de menores dimensiones, por lo general, prevén regímenes unicamerales (así, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

Los periodos constitucionales de los miembros de la Cámara Baja —ya sea que se denomine Congreso o Cámara de Diputados, Cámara de Representantes o, en el caso de los sistemas unicamerales, Asamblea Legislativa— fluctúan entre 4 y 5 años, salvo el caso de México cuyo periodo es de 3 años y es el más breve en la región. Argentina es el único país cuya Cámara de Diputados se renueva parcialmente cada dos años.

La dimensión de la Cámara de Diputados varía entre los 57 miembros de la de Costa Rica y los 479 de la de Brasil; Paraguay cuenta, cuando menos, con 60 miembros; Panamá tiene 67; Nicaragua, 90; Uruguay, 99; Guatemala, 100; Chile, 120; Perú, 180; Argentina, 254, España, entre 300 y 400; México, 400. En caso de que sea aprobada una reforma constitucional actualmente en proceso, México pasaría a ser el país con mayor número de diputados en la región, pues llegaría a 500.⁹

A excepción de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, cuyos miembros —como se mencionó— son electos por las asambleas municipales del poder popular, en todos los países de la región los diputados son electos directamente por los ciudadanos (casi en todos, por los mayores de 18 años, salvo en Nicaragua donde los derechos políti-

⁹ Cuando el presente trabajo se encontraba en prensa, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1986, la respectiva reforma constitucional; véanse los artículos 52, 53 y 54.

cos se ejercen desde los 16 años), ya sea en circunscripciones o distritos electorales y, en algunos países (como Bolivia, Ecuador, Guatemala y México), combinándolo con sistemas de listas regionales o nacionales. Cabe señalar que ciertas constituciones prevén expresamente que los partidos políticos son los únicos que pueden postular candidatos (piénsese, por ejemplo, en Ecuador y Panamá).

Es conveniente destacar que una de las funciones principales de los órganos legislativos en los Estados de democracia representativa es el constituir, como diría John Stuart Mill, un "congreso de opiniones", esto es, un fórum de debate y discusión sobre cuestiones políticas.¹⁰ Hauriou, por su parte, resalta el carácter deliberativo de las legislaturas.¹¹ En este sentido, prácticamente en todos los textos constitucionales iberoamericanos se ha adoptado algún sistema de representación proporcional y en algunos se prevén sistemas mixtos que combinan el escrutinio mayoritario con diversos mecanismos de representación proporcional (entre éstos, se puede mencionar a Bolivia, México y Panamá).

Es evidente que el sistema electoral que se establezca en cada país requiere atender a su propia realidad política y propiciar que la representación política institucionalizada sea un reflejo lo más fiel posible a la fuerza real de los diversos partidos políticos dentro del electorado, sin que se obstaculice la conformación de un gobierno de mayoría viable y estable.¹² Como adelanté, actualmente en México se encuentra en proceso una reforma electoral que, en principio, pretende corregir cierta sobrerrepresentación del Partido Revolucionario Institucional en el sistema electoral vigente, denominado "mixto con dominante mayoritario" (en tanto que el PRI, aproximadamente con 64.5% del número total de sufragios, obtiene poco más del 71% de las curules en la Cámara de Diputados);¹³ de este modo, se ha planteado conservar las 300 curules de mayoría relativa y elevar de 100 a 200 las curules de representación proporcional, manteniendo así el sistema mixto con domi-

¹⁰ Vid., Mill John, Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (trad. de Antonio Guzmán Balboa), México, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., 1966, pp. 120-147.

¹¹ Vid., Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1980, pp. 261 y ss.

¹² Vid., Orozco Henríquez, J. de Jesús, *Renovación política. Audiencias públicas de consulta*, México, Secretaría de Gobernación, 1986, t. 1, pp. 111-115.

¹³ Vid., Comisión Federal Electoral, *Proceso federal electoral 1984-1985*, México, 1986, pp. 139 y 140.

nante mayoritario, si bien ya no se piensa denominarlo así.¹⁴ Aun cuando de esta forma se puede corregir en lo inmediato la sobrerrepresentación con que cuenta el PRI a costa de ciertos partidos minoritarios, en mi opinión el sistema debe evolucionar en un futuro hacia un sistema mixto con dominante equilibrado.¹⁵

Igualmente, con motivo de la referida reforma electoral, en México se procederá al establecimiento de un tribunal electoral a fin de encomendarle a un órgano jurisdiccional la resolución del contencioso electoral, en vez de que dicha función la siga realizando la Comisión Federal Electoral —misma que se integra con representantes del gobierno y de los partidos políticos—, reservándole a esta última sólo las decisiones electorales de carácter administrativo o político.¹⁶ Aun cuando en un futuro sería deseable que al respectivo tribunal electoral se le confiriera la resolución definitiva de los conflictos electorales (como en Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá), se ha optado en México por proponer la adopción de un sistema mixto (como en Bolivia y Guatemala), donde al lado de los tribunales electorales se conserva la institución de la autocalificación de las elecciones por las cámaras respectivas, a fin de dar tiempo a que el tribunal electoral adquiriera la responsabilidad indispensable.¹⁷

Mientras que Costa Rica, Ecuador y México establecen límites a la reelección inmediata de los legisladores, diversas constituciones son omisas sobre el particular e, incluso, algunas (como Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Venezuela) la permiten expresamente.¹⁸ Con respecto al caso mexicano, me permito señalar que fue a partir de una reforma constitucional de 1933 que se prohibió en forma absoluta la reelección presidencial —que, si bien en 1917 se había ya previsto, con motivo de la nueva candidatura del expresidente Álvaro Obregón se permitió en 1927 la reelección presidencial, por una sola vez mediando un periodo y en 1928 se permitió la reelección indefinida mediando también un periodo, supuestamente a fin de que se alternaran en la presidencia Obregón y Calles— y, junto a la mencionada prohibición absoluta de la reelección presiden-

¹⁴ *Vid.*, *supra* nota 9.

¹⁵ *Cfr.*, *supra* nota 12, pp. 113 y 114.

¹⁶ *Cfr.*, Artículo 60 constitucional, según reforma publicada el 15 de diciembre de 1986, así como los artículos 164 a 175 y 352 a 362 del Código Federal Electoral.

¹⁷ *Vid.*, Madrazo, Jorge, *Renovación política. Audiencias públicas de Consulta*. *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 491-498.

¹⁸ *Vid.*, Camargo, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, UNAM, 1965, pp. 70-73.

cial, en el mismo año de 1933 se previó la prohibición de reelección inmediata de los legisladores.¹⁹ Al respecto, pareciera que no hubiera necesidad o justificación alguna para prohibir la reelección parlamentaria, máxime que en la práctica ha propiciado un impedimento para que en México se establezca una adecuada profesionalización de la carrera parlamentaria y acentuado la preponderancia del Poder Ejecutivo, ya que, al no depender el futuro político inmediato del legislador de la voluntad de sus electores, ocurre frecuentemente que éste procure congraciarse y condescender con los deseos políticos del presidente de la República en turno a fin de obtener un eventual puesto en la burocracia una vez terminado su periodo. Por tal motivo, estimo que sería conveniente derogar en México las restricciones a la reelección inmediata de los legisladores.

Fue también en 1933 cuando se derogó en México el requisito de que se renovara parcialmente, a mitad del periodo, la Cámara de Senadores. Al no encontrar argumentos importantes en tal sentido, se encuentra en proceso una reforma constitucional que, como ocurre de manera similar en Argentina y Brasil, propone volver al requisito original de que la mitad de los senadores sean electos a mitad del periodo —en la actualidad, cada 3 años—, lo cual propiciaría un elemento de mayor continuidad en el órgano Legislativo y, probablemente, una mayor autonomía del propio órgano, en tanto que el inminente nuevo presidente no podría intervenir —según las peculiaridades del sistema político mexicano— en la selección de todos los candidatos que integrarán el Senado.²⁰ Incluso, se podría pensar en el aumento del periodo constitucional de los senadores, como en Argentina y Brasil, elevándolo a 9 u 8 años, respectivamente.

En cuanto a los requisitos para ser diputado, se puede señalar que la edad fluctúa entre los 21 años (contemplado por la mayoría de las constituciones), junto con el de 25 años (como en la República Dominicana), hasta los 30 años (previsto por Ecuador).

Por otra parte, aun cuando ninguna de las constituciones iberoamericanas establece entre las incompatibilidades para ser legislador el fungir simultáneamente como líder o representante de algún sindicato, gremio, central campesina o confederación patronal, estimo que

¹⁹ Vid., Valadés, Diego, "Las transformaciones del Poder Legislativo", en *Obra Jurídica Mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. III, pp. 2563-2569.

²⁰ Cfr., artículo 56 constitucional, según reforma publicada el 15 de diciembre de 1986.

sería conveniente que en México se impusiera tal incompatibilidad, ya que de acuerdo con nuestro sistema político la distribución de las curules ha desvirtuado el sistema representativo en tanto que ha adquirido cierto carácter corporativista, impedido la profesionalización de la carrera parlamentaria puesto que los legisladores no se dedican de tiempo completo a su actividad primordial y, en ocasiones, la función parlamentaria se ha impugnado, pues se alega que ha servido para proteger con la inmunidad procesal correspondiente a líderes que presuntamente habrían incurrido en algún tipo de responsabilidad.

Con respecto a la integración del Senado, los periodos constitucionales varían de 4 años (como en Bolivia, Colombia, España y República Dominicana), 5 años (como en Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), 6 años (en México), 8 años (en Brasil y Chile) y hasta 9 años (como en Argentina).

Aun cuando por lo general se prevé que en el Senado se dé cierta representación geográfica en forma equitativa, casi en todos los países se establece que los correspondientes senadores sean elegidos directamente por la ciudadanía, por lo que pareciera que la única diferencia con los diputados es que los respectivos representantes son elegidos en circunscripciones electorales más amplias; la excepción es Argentina, que, siguiendo el modelo estadounidense original, prevé que los senadores sean electos por las respectivas legislaturas provinciales.

Conviene advertir que en diversos países, adicionalmente a la llamada representación geográfica, en el Senado confluye la participación de los expresidentes (como en Perú y Venezuela), del vicepresidente (en Uruguay e, incluso, de otros exfuncionarios (como en Chile, en el caso de 2 exministros de la Suprema Corte, 1 excontralor general de la República, 4 excomandantes de las fuerzas armadas, 1 exministro de Estado y 1 exrector).

Asimismo, es importante destacar cierta tendencia a que también en el Senado se garantice el acceso a los partidos políticos minoritarios de oposición. Así, por ejemplo, en Bolivia se eligen dos senadores por mayoría y uno por minoría en cada circunscripción electoral; en España, se prevé cierta representación proporcional, particularmente en las comunidades autónomas; en Uruguay, se establece la representación proporcional integral de sus 30 senadores, los cuales son electos en una sola circunscripción, y en Venezuela, donde al lado de los dos representantes por cada estado y el Distrito Federal, así como de los expresidentes que hayan concluido más de la mitad de su periodo cons-

titucional, se prevén hasta dos senadores adicionales por cada partido político minoritario de oposición.

En México ha habido cierta oposición sobre el particular, alegando que la representación proporcional en el Senado viola la naturaleza del Estado federal. Al respecto, cabe afirmar que dicha impugnación carece de sustento en la teoría constitucional, en el derecho comparado o en nuestra historia constitucional. En efecto, ya se apuntó que en la actualidad prácticamente la única diferencia entre senadores y diputados es que aquéllos son electos en circunscripciones más amplias. Asimismo, ya se han mencionado ejemplos de otros sistemas constitucionales, incluso federales, que contemplan algún mecanismo de representación de partidos minoritarios en la Cámara de Senadores. Finalmente, debe decirse que si bien bajo la Constitución mexicana de 1824 si se vinculaba al Senado con la estructura federal en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas estatales, con posterioridad ya no se consideró esencial dicha relación puesto que llegó a haber Senado durante regímenes centralistas mas no en regimenes federales (v. gr., en el texto original de la Constitución de 1857); incluso, conforme al sistema federal previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el Senado tuvo otra estructura, pues además de los dos senadores por cada entidad federativa se elegía un número igual al de los estados a propuesta del propio Senado, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia, por lo que un tercio de los senadores carecían de representatividad geográfica.

Consecuentemente, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con la adecuada representación de las minorías, así como la positiva experiencia obtenida en México sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable —tal y como ya lo han advertido eminentes constitucionalistas mexicanos— que de acuerdo con el mecanismo que se considere más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos políticos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto debiera prevalecer el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

Es evidente que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensable en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el

consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras imprime un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomiendan.²¹

Es oportuno advertir aquí que, como la experiencia en la Cámara de Diputados de México lo demuestra, no es suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición a los órganos legislativos, sino que también debe garantizarse a sus representantes su participación activa y proporcional en las comisiones legislativas, las cuales han cobrado gran relevancia en la época contemporánea, ya que allí se desarrolla la mayor parte del trabajo real y efectivo de las cámaras. La representación proporcional a la fuerza de cada partido político en la propia cámara para la integración de comisiones legislativas, se contempla expresamente en Argentina, Brasil, España, Panamá y Venezuela, de manera similar a como lo establecen Alemania Federal, Estados Unidos, Italia y la mayoría de las democracias occidentales contemporáneas.²² En México, de conformidad al artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso en vigor, sólo se prevé que para la integración de las comisiones legislativas se procurará que entre sus 17 miembros se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios; al respecto, es claro que el mero procurar debe desaparecer para establecer una prescripción taxativa.²³

De 19 constituciones iberoamericanas, diez establecen un periodo de sesiones ordinarias al año (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay y Uruguay) y nueve prevén dos periodos ordinarios al año (Brasil, Costa Rica, Cuba, España, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela). Mientras que en Ecuador la duración del periodo de sesiones es de dos meses improrrogables, en Honduras es de más de nueve meses prorrogables; en España y Uruguay es de nueve meses; en Guatemala, todo el tiempo que sea necesario; en Bolivia, de 3 a 4 meses; en Chile, casi

²¹ Vid., Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional* (trad. de Pablo Lucas Verdú), Madrid, Editorial Tecnos, 1973; Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (trad. de Alfredo Gallego), 2a. ed., Barcelona, Edit. Ariel, 1976, p. 55.

²² Entre las obras que sistemáticamente y desde una perspectiva comparativa se ocupan de las diversas funciones atribuidas a las legislaturas es posible destacar las de Ameller, Michel, *Parlements*, 2a. ed., Paris, Presses Universitaires de France. Union Interparlementaire, 1966; Bradshaw, Kenneth y David Pring, *Parliament and Congress*, Londres, Constables, 1972, y Wheare, K. C., *Legislatures*, 2a. ed., Londres, Oxford University Press 1968.

²³ Vid., Barquín, Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal (la reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)", en *Anuario Jurídico*, México, vol. IX, UNAM, 1982, p. 743.

4 meses; Argentina, Colombia y México, 5 meses; Costa Rica, República Dominicana y Venezuela, 6 meses; Perú, 7 meses; Brasil y Panamá, 8 meses; Paraguay, 8 meses y 20 días.

Cabe advertir que, en México, el doble periodo de sesiones que implicó la ampliación en un mes de su duración fue aprobado por reforma constitucional de 1986, y entrará en vigor a partir de 1989. De este modo, se vuelve al sistema de 1857 que fue modificado en 1874 junto con el restablecimiento del Senado, con el propósito de fortalecer, en ese momento, al Ejecutivo.

El caso de la República de El Salvador nos parece peculiar. Su artículo 122 constitucional sencillamente establece que: "La Asamblea Legislativa se reunirá . . . para iniciar su periodo y sin necesidad de convocatoria el día primero del año de la elección de sus miembros. . .", sin especificar fecha alguna para la conclusión de las sesiones, por lo que se entiende que éstas se celebran durante todo el periodo de tres años para el que fueron electos los diputados de la respectiva Asamblea. Por su parte, el artículo 29 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa establece que:

. . .Las sesiones ordinarias se efectuarán, por lo menos, una vez por semana, el día y la hora que determine el Presidente al hacer la respectiva convocatoria. . . Las sesiones extraordinarias se efectuarán los días y horas que señalen las respectivas convocatorias del Consejo de Ministros o del Presidente de la Asamblea Legislativa, que la harán cuando hubiere urgencia de celebrarla antes de la fecha señalada para la sesión ordinaria.

Prácticamente, todas las constituciones prevén la inmunidad absoluta de los legisladores por sus opiniones en el ejercicio de sus funciones; la única salvedad es Brasil, que pone como excepción la comisión del delito de honra. Asimismo, todas prevén la inmunidad procesal de los legisladores por supuestos delitos cometidos durante el encargo, requiriéndose para su persecución de la autorización de la propia Asamblea, si bien en algunas dicha inmunidad sólo abarca antes, durante y después de las sesiones y, a diferencia de otras, en la mayoría se establece como excepción el caso de flagrante delito.

IV. CONTROL SOBRE LA FACULTAD PRESIDENCIAL DE NOMBRAMIENTO

Todas las constituciones hispanoamericanas establecen diversos controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento, especial-

mente al requerir la ratificación del órgano Legislativo o de alguna de sus cámaras en el caso de nombramiento de funcionarios judiciales y militares de mayor jerarquía, así como de funcionarios diplomáticos y, en ocasiones, hacendarios.

En ciertos casos, pues, las cámaras pueden negar su aprobación a los nombramientos que les proponga el Ejecutivo y que no consideren idóneos en los supuestos previstos constitucional o legalmente. Asimismo, la legislatura puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de una serie de funcionarios importantes, sustrayendo esta facultad del Ejecutivo o, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos para su designación. Al respecto, cabría insistir en la conveniencia de que se establezca en México el servicio público de carrera, tal y como ocurre en Bolivia, Costa Rica, España, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurre en México y en varios países latinoamericanos donde el titular del Ministerio Público es un funcionario nombrado y removido libremente por el presidente, en Colombia es nombrado por la Cámara de Representantes de terna que le someta el presidente; en Ecuador y Honduras, lo nombra el Congreso; en Perú, es el presidente con aprobación del Senado, y en Venezuela es nombrado por las cámaras en sesión conjunta. Precisamente, sería deseable que en México se adoptara el sistema venezolano que distingue entre el procurador general de la República, cuya función primordial es la de asesor jurídico del gobierno, siendo nombrado y removido por el presidente, y, por otra parte, el fiscal general de la República, a cuyo cargo se encuentra el Ministerio Público y es nombrado, como se apuntó, por las cámaras en sesión conjunta.²⁴

V. CONTROLES SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo— empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa del gobierno, se pueden mencionar: a) los informes, b) las preguntas, c) las interpelaciones, d) las mociones y e) las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras.)²⁵

²⁴ Vid., Fix-Zamudio, Héctor, "La función jurisdiccional del Ministerio Público", en *Anuario Jurídico*, México, vol. V, UNAM, 1978.

²⁵ Vid., Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de con-

Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más, incluso —con ciertas adaptaciones— en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades.

Todas las constituciones bajo examen contemplan como facultades de la legislatura el recibir, solicitar y recabar informes, así como el citar y preguntar o interrogar a los titulares de las dependencias administrativas centralizadas y paraestatales, si bien en Colombia está prohibido dirigir excitativas a funcionarios del gobierno y dar votos de aplauso o censura al presidente de la República (esto último también está proscrito en Panamá). En algunos sistemas, como en Venezuela, se puede citar e interrogar incluso a particulares, siempre y cuando haya pleno respeto de los derechos constitucionalmente garantizados.

Asimismo, la gran mayoría de las constituciones contemplan la facultad del Legislativo de establecer comisiones de investigación, en algunas sobre cualquier asunto de interés público (como en Bolivia, España y Guatemala) y en otras con ciertas restricciones (como en México, en tanto que sólo abarcan a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria). Al respecto, se estima necesario que en México la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública no se concrete al llamado sector paraestatal sino, por mayoría de razón, también debe abarcar a las dependencias centralizadas. Asimismo, aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (como, por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves),²⁶ nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.

Asimismo, se considera indispensable que, en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legisla-

control sobre la actividad gubernamental", en *Política y proceso legislativo*, México, Senado de la República-UNAM, 1985, pp. 37-41.

²⁶ Cfr., artículos 109 y 110 constitucionales, así como 5 a 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982.

tivas ordinarias, tal y como ocurre en los Estados Unidos, donde han desempeñado una función relevante de control. En este sentido, a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste, en ejercicio de facultades implícitas, ha establecido que, a fin

de ayudar al Congreso a apreciar la administración de las leyes y a desarrollar las enmiendas a la legislación complementaria que estime necesaria, cada comisión permanente del Senado y de la Cámara de Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión. . .

Es así como las comisiones legislativas del Congreso de los Estados Unidos (organizadas de tal manera que cada una se asigna a cierto campo de la actividad gubernamental: agricultura, comercio, defensa, etcétera) se han considerado habilitadas para investigar continuamente lo que el gobierno hace en estos campos. Por este conducto, obviamente, las comisiones se pueden informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante una sesión del Congreso.²⁷

A diferencia de los sistemas presidenciales puros, donde los secretarios o ministros de Estado sólo son responsables políticamente ante el presidente de la República, varias constituciones prevén interpelaciones a los ministros de Estado (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana) e, incluso, mociones de censura y de falta de confianza (Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), cuya consecuencia, si se reúne una mayoría calificada, puede ser la destitución o dimisión de los correspondientes ministros o secretarios de Estado. Mientras que en Guatemala se prevé que no podrán ser más de cuatro ministros a los que se puede obligar a dimitir, en Bolivia, Perú y Uruguay puede abarcar al Consejo de Ministros.

Por su parte, el presidente de la República en Perú y Uruguay puede disolver, en su caso, la Cámara de Diputados o la Asamblea General cuando la primera haya censurado o negado su confianza consecuentemente a tres consejos de ministros o cuando la segunda persista en censurar los actos de administración o gobierno por menos de 3/5 partes de sus miembros. Asimismo, el presidente de Paraguay puede

²⁷ Vid., Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Edit. Depalma, 1950, pp. 159-174 y 373-398.

disolver el Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio entre los poderes del Estado o que afecten la vigencia de la Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella.

A las anteriores constituciones cabe agregar, claro está, la de España que, en tanto régimen parlamentario, contempla todas esas modalidades.

La responsabilidad política de los ministros de Estado derivada de las interpelaciones y de las mociones de censura o de falta de confianza debe ser diferenciada del llamado juicio político previsto en México, y que se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar a ciertos servidores públicos de alta jaraquía por presuntas infracciones graves de carácter político previstas legalmente en forma general y expresa, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal, debiendo resolver la Cámara de Senadores, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes de manera similar al *impeachment* de tipo anglo-americano.²⁸

Por último, como complemento de la función de control de la gestión administrativa que se atribuye a las legislaturas, se puede mencionar a la institución del *ombudsman escandinavo* que, con determinadas peculiaridades, ha sido recogida en España a través del "Defensor del pueblo" y que, en forma incipiente, se contempla con esa denominación en Perú dentro de la Fiscalía de la Nación, en Guatemala con el procurador de los Derechos Humanos y en Honduras con la Dirección de Probidad Administrativa; mientras que en España es designado por las Cortes Generales; en Perú, por el presidente con aprobación del Senado; en Guatemala, por el Congreso a propuesta en terna de la Comisión de Derechos Humanos nombrada por el propio Congreso con un representante de cada partido político, y en Honduras es electo por el Congreso Nacional cada cinco años. Cabe mencionar también la iniciativa de reforma constitucional en proceso en Argentina que pretende establecer al comisionado parlamentario con funciones similares.

En este sentido, sería recomendable establecer en México un organismo auxiliar del órgano Legislativo, cuya tarea sea recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos

²⁸ Vid., Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Porrúa, 1984, pp. 123-125.

fundamentales realizada por los funcionarios administrativos. Con motivo de esta investigación el referido organismo puede proponer, sin efectos vinculatorios, las soluciones que estime adecuadas para evitar o subsanar dichas violaciones. Esta labor debe comunicarse tanto a los más altos funcionarios del gobierno como al órgano Legislativo, además de publicarse los respectivos informes donde se pueden sugerir las medidas legales y reglamentarias necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.²⁹

VI. FISCALIZACIÓN FINANCIERA

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano Legislativo son la aprobación de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano Legislativo, en ejercicio del llamado "poder de la bolsa", la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos.

Con respecto a la revisión de la cuenta pública y a fin de ejercer una fiscalización financiera permanente sobre la administración pública, las diversas constituciones establecen un órgano auxiliar del Legislativo, frecuentemente dotado de autonomía funcional, denominado por lo general Contraloría General de la República o de Cuentas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, Corte o Tribunal de Cuentas (como en Brasil, El Salvador, Paraguay, España, Uruguay) y sistemas mixtos (como en Guatemala), donde además de la Contraloría General de Cuentas designada por el Congreso y con garantías equivalentes a las de los magistrados judiciales, hay tribunales de cuentas, pertenecientes al organismo judicial, con jueces de cuentas de primera instancia y con un tribunal de cuentas de segunda instancia.

La mayoría contempla que el respectivo titular o sus miembros durarán un específico periodo que coincide con el del presidente o, en ocasiones, un periodo mayor; pero la mayor autonomía funcional es la prevista para la Contraloría General de la República de Chile en tanto

²⁹ *Vid.*, Bradshaw, *supra* nota 22, pp. 374-378; Fix-Zamudio, Héctor, "Posibilidades de innovación institucional de las entidades federativas", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (eds.), México, Porrúa, 1983, pp. 305-307.

que el titular es inamovible hasta los 75 años (si bien, actualmente y según un artículo transitorio constitucional, en vez de haber sido nombrado por el presidente con aprobación del Senado, lo fue con acuerdo de la Junta de Gobierno Militar); e, igualmente, para los tribunales de cuentas de Brasil y España, ya que a sus miembros se les otorgan garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, incluida la inamovilidad.

En cuanto a la revisión de la cuenta pública en México, las reformas de 1977³⁰ indudablemente han contribuido a establecer su alcance, teniendo por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos comprendidos en los programas. Para tal efecto, como se sabe, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten. Sin embargo, como se sabe, esta última no ha logrado su cometido debido, principalmente, al control que el partido hegemónico ejerce sobre ella y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados de quien depende. En efecto, el contador mayor es designado, para un periodo de ocho años, por la Cámara de Diputados de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,³¹ la cual se integra con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara (procurando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuenten, cuando menos, con cinco diputados) a propuesta de la Gran Comisión de la misma, cuyos miembros en la actualidad pertenecen, todos ellos, al Partido Revolucionario Institucional.³²

Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas —como ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corre el riesgo de que, en un futuro también ocurra con las correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación—,³³ se hace indispensable que las fun-

³⁰ Cfr., artículo 74, fracción IV, constitucional.

³¹ Cfr., particularmente, los artículos 2o., 5o. y 10o. de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978.

³² Cfr., particularmente, los artículos 46, 47, 51, 55 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de 25 de mayo de 1979.

³³ Como se sabe, esta última dependencia cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, fue creada a través de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el *Diario Oficial*:

ciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo.

Al respecto y para evitar duplicidad, cabría pensar en que la mencionada Contaduría Mayor y la Secretaría de la Contraloría se fusionaran en un solo órgano que podría considerarse como auxiliar del Legislativo, tomando en cuenta que a éste tradicionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, pero garantizando su autonomía funcional. Esta última podría obtenerse, por ejemplo, en la medida que su titular (habiendo sido nombrado directamente por el Congreso, o bien, mediando propuesta en terna del Ejecutivo) disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos. Asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para el óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades de la cuenta pública.

Pues bien, a efecto de no excederme de los límites fijados a este trabajo, sólo resta desear que las anteriores reflexiones contribuyan a destacar las importantes facultades de control que las constituciones iberoamericanas confieren a sus respectivos órganos legislativos sobre la actividad gubernamental y, especialmente, la necesidad de que las mismas sean ejercidas en forma vigorosa para garantizar la regularidad de las funciones atribuidas constitucionalmente a cada uno de los órganos del poder público, así como el que éstos se sujeten a sus respectivos límites.

de 29 de diciembre de 1982, concretamente a través del artículo 32 bis, la cual, en un sistema como el nuestro, constituye un avance considerable y ha desempeñado una función relevante urgente en el ejercicio del presupuesto. Sin embargo, hay que advertir que el sistema debe apuntar a que en un futuro el control permanente respectivo sea efectuado por un órgano autónomo, a efecto de que sea más eficaz y real y que tenga el carácter de una auditoría externa, particularmente con respecto del Ejecutivo, quien, por mucho, ejerce la mayor parte del presupuesto público.