

# MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

\*Rodrigo Cervera Aguilar y López

## I. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y EL ESTADO DE DERECHO.

### La división de poderes en el Estado contemporáneo

La división de poderes es una institución jurídico-política de una larga evolución histórica; se trata de una institución política proyectada en la historia<sup>1</sup>, que si bien posee remotos antecedentes positivos y doctrinales, es un producto característico del movimiento de ilustración y racionalismo del siglo XVIII, y un elemento esencial en la conformación del Estado moderno.

El principio de la división de poderes es mucho más que una simple especialización de funciones y un procedimiento técnico de su reparto o su distribución,

tal y como lo habían concebido Aristóteles y Polibio. Locke y Montesquieu, lo plantearon como un medio estructural efectivo para limitar el poder, mediante un sistema de pesos y contrapesos donde las atribuciones fueran ejercidas por detentadores u órganos independientes y distintos. El poder político tiende espontáneamente a su extralimitación y abuso; restringirlo y controlarlo ha sido quizás la principal preocupación de la doctrina política. Para limitar ese poder, denominado por Karl Loewenstein como demoníaco<sup>2</sup> ha sido necesario distribuirlo entre muchos detentadores.

El sentido o finalidad última de la separación de poderes es asegurar el respeto a la libertad. La separación de poderes ha sido designada como un sistema general de garantía de la libertad en su conjunto<sup>3</sup>, cuyo fin es ase-

---

\*Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Profesor por Oposición de las materias de Introducción al Estudio del Derecho, Teoría del Derecho, Derecho Internacional Público I y II, y Derecho Administrativo I y II, desde 1993 en la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>1</sup>Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa; México, 1981; Pág. 205.

<sup>2</sup>Loewenstein, Karl; Teoría de la Constitución; ARIEL; Barcelona, 1976; Pág. 28.

<sup>3</sup>García Pelayo, Manuel; Derecho Constitucional Comparado; Madrid, 1974; pág. 154



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

gurar el respeto a los derechos del hombre, y tal sistema consiste en la predisposición de órganos y actos, asignando a cada elemento un papel funcional para la consecución de la finalidad prevista.

En suma, la división de poderes, constituye un "medio racional al servicio de la libertad",<sup>4</sup> cuya finalidad propuesta condiciona la estructura del poder como un plan para asegurar los derechos del hombre en una comunidad política.

La técnica de distribución del poder en el Estado moderno obedeció a un criterio de orden material y funcional, donde a órganos o estructuras diferentes se les atribuía el ejercicio de determinadas funciones. El poder y los límites de su posible ejercicio configuran la noción de competencia, en tanto que conjunto de atribuciones delimitadas y otorgadas a un órgano o autoridad. Luego entonces, en la separación de poderes, los poderes constitucionalmente instituidos, (los

poderes constituidos de Sneyés) ejercitan una función específica y limitada. En principio, cada poder ejerce su función con una estructura adecuada, lo que Zippelius denomina "pluralidad de estructuras y pluralidad de funciones", pero sin perder de vista que la división de poderes responde a fines o razones de estimación o conveniencia<sup>5</sup>.

La correspondencia órgano-función no tiene un valor autónomo o absoluto; antes al contrario, tiene una naturaleza instrumental y relativa; por lo que la relación es objeto de múltiples matices, y desestimarlos ha dado lugar a malinterpretar el principio de la división de poderes.

El problema tanto en el siglo XVIII frente al absolutismo monárquico, como en la actualidad, consiste en distribuir y equilibrar el poder para racionalizar su ejercicio. El establecimiento de órganos de poder independientes tiende a un equilibrio entre las autoridades mediante controles y medios de acción recíprocos, conjurando

---

<sup>4</sup>idem.

<sup>5</sup>Burdeau, George; Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; Editorial Nacional; Madrid, 1981; Pág. 196.

cualquier posibilidad de despotismo. Es una evidencia históricamente probada que donde el poder está libre de control, ya sea porque se concentra monopólicamente en un solo detentador, o porque no hay otra instancia que se le oponga a éste con fuerza suficiente, el poder se convierte invariablemente en fuente de abusos y enemigo de la libertad, de ahí la necesidad imperiosa de fragmentar el poder político y repartirlo equilibradamente, en lo que constituye una conquista de la razón y la experiencia, irrenunciable para cualquier pueblo que aspire a su libertad.

En el desarrollo histórico del principio se opusieron 2 interpretaciones o manifestaciones irreconciliables. En una, la división de poder no es sino una técnica gubernamental que distribuye facultades a distintas instancias conforme a criterios de conveniencia y oportunidad; desde luego no se trata de cualquier división, sino de una división material y funcional del poder tripartita, pero no rígida, con poderes legislativo, ejecutivo y judicial que cumplen su función con preponderan-

cia, pero no con exclusividad. La segunda concepción, mecanicista o metafísica, hace de la división un dogma<sup>6</sup>, en el que la separación de poderes es una delegación soberana a órganos depositarios únicos y exclusivos de los poderes que se les han conferido, con un esquema rígido de órgano-función. No se precisa mucha agudeza para advertir las limitaciones de esta segunda tendencia que, por lo demás, nunca tuvo aplicabilidad o realidad algunas.

La evolución y estado actual del principio de separación tripartita del poder, se ha transformado hacia una noción de coordinación y medios de acción recíprocos entre los órganos del poder público. La división del trabajo y la especialización funcional como principios rectores de la repartición de atribuciones, son complementados con la necesidad de flexibilidad institucional<sup>7</sup> y coordinación de poderes a partir de medios de vigilancia recíproca y otros mecanismos o dispositivos de un volumen e importancia equivalentes a las

<sup>6</sup>Idem.

<sup>7</sup>Tena; op. cit; Pág. 212.



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

competencias otorgadas a cada órgano. Es por ello que un poder u órgano ejercita su función con preponderancia y no con exclusividad. De esta manera el Poder Ejecutivo y el Parlamento juzgan; el Ejecutivo y los Tribunales legislan; y el Parlamento junto con el Poder Judicial administran.

Por otro lado, también se impone como temperamento a la separación de poderes, la cooperación o concurrencia de varios órganos en la realización de un acto estatal como condición de su validez. Pero en la actualidad las ideas de coordinación y control recíproco han transformado profundamente la concepción originaria de división o separación funcional de poderes, que como dice Loewenstein, "no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar recíprocamente el ejercicio del poder político".<sup>8</sup>

### **Los controles de poder**

Dada la complejidad de la organización estatal contemporánea y las limi-

taciones del principio originario de separación de poderes, la concepción clásica se fue flexibilizando para dar paso a la idea de equilibrio, coordinación y control recíproco. Se trata de proveer a los órganos del poder público de medios de acción mutuos para vigilar y fiscalizar sus respectivas actividades. "Sólo el análisis del mecanismo de vigilancia y control del poder, conduce a la comprensión del proceso político".<sup>9</sup>

Sobre éste respecto, el problema a resolver es la existencia, eficacia, estabilidad, ámbito e intensidad de los controles de poder. Un sistema político asume sus características esenciales o de identidad, precisamente por los controles que median entre los diversos detentadores u órganos de poder que estructuran al Estado. Relativamente a un sistema político-constitucional concreto es menester resolver ciertos problemas específicos, al margen de la distribución de competencias ordinarias. Por ello, independientemente de determinar la clase y do-

<sup>8</sup>Loewenstein; op. cit.; Pág. 55

<sup>9</sup> ídem; pág. 30.

sis de autoridad de que se dota a cada órgano, deben resolverse las siguientes cuestiones:

- 1 ¿qué órgano ejercerá el control?,
- 2 ¿sobre que órgano y que actividad va a recaer el control?,
- 3 ¿cómo se va a ejercitar el control y dentro de qué límites?.

Planteado esquemáticamente, resulta necesario dilucidar el titular, el objeto, el procedimiento y los alcances de los controles, que son en última instancia los elementos que dan cuenta de la racionalización del poder, fin máximo de la organización constitucional.<sup>10</sup>

El poder político reviste una dinámica tal, que el conjunto de los hechos que inciden en su existencia y desenvolvimiento conforman un proceso, el proceso del poder. Los momentos o instancias del tal desenvolvimiento son objeto de la distribución del poder o de su concentración, es decir,

2 tendencias antitéticas. El poder en las etapas de su proceso se distribuye equilibradamente o se monopoliza a favor de unos detentadores, y en detrimento de otros. Las tendencias actúan en varios niveles o etapas, a saber:

- a) En la designación del detentador u obtención del poder.
- b) En el ejercicio del poder y en
- c) El control de poder

El control de poder encarna en instituciones jurídico-políticas, pero no basta un análisis formal para la comprensión del proceso gubernamental y del sistema político; es imprescindible considerar los aspectos fácticos del poder para apreciar la realidad política.

Los controles de poder pueden operar al interior de la organización de un detentador, o bien, en el contexto de las relaciones de un órgano con otro. En el primer caso se trata de controles intraorgánicos, en el segundo de controles interorgánicos, los cuales por cierto, afirman una inter-

---

<sup>10</sup>Mirkiné Guetzevitch, Boris; *Les Constitutions européennes*; París, 1951; Presses Universitaires de France; tomo I; pág. 15 y sigs.



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

dependencia entre los detentadores u órganos del poder público.

Los posibles controles de poder, admiten distintas modalidades en razón de su contenido u objeto. Loewenstein concibe 2 manifestaciones esenciales del control de poder:

a) la distribución del poder es en sí una forma de control recíproco; muy especialmente comprende todos los supuestos en que varios órganos concurren a la elaboración o expedición de un acto político o estatal y cuya validez está condicionada por la participación de los diversos detentadores, por tanto, la eficacia del acto gubernamental emitido está condicionada por una cooperación de distintos órganos constitucionalmente prescrita;

b) el otro sector relevante del control de poder es una técnica autónoma y unilateral, por mediación de la cual, un órgano se haya facultado para intervenir a petición de un tercero o discrecionalmente en:

b) la existencia o composición de ese otro órgano detentador;

c) la actividad genérica desplegada por una determinada autoridad,<sup>11</sup>; las consecuencias de esta intervención comprenden un espectro de posibilidades, desde la facultad de "statuer" (revisar lo ordenado por otro u ordenar por sí) y la facultad de empêcher (anular las resoluciones o actos de otros) concebidas por Montesquieu,<sup>12</sup> hasta la posibilidad de remover al titular de un órgano, en exigencia de responsabilidad política, por virtud de la cual "un determinado detentador tiene que dar cuenta a otro sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada"<sup>13</sup>. En realidad, la institución de la responsabilidad política es quizá el producto más enérgico y eficaz en la práctica del control. Por último, puntualizamos que de la existencia de sistemas e instituciones eficaces de control de poder dependen la vigencia del orden institucional y el respeto a la libertad humana en el Estado contemporáneo

92

a) la realización de un acto a cargo de otro detentador;

<sup>11</sup>Loewenstein; op. cit.; pág. 62 y sigs.

<sup>12</sup>García Pelayo; op. cit.; pág. 155

<sup>13</sup>Loewenstein; op. cit.; 70

## Formas de gobierno

La descripción del equilibrio y relación entre los poderes no deja de ser abstracta y vaga, sino hasta que adopta una propia fisonomía en un sistema gubernamental concreto. De hecho, la distribución de competencias entre los órganos y sus recíprocos controles de legalidad y políticos, revisten diferentes características, que sin embargo, se agrupan en 2 sistemas de gobierno predominantes: el parlamentarismo y el presidencialismo, las 2 principales formas de gobierno en el Estado Constitucional.<sup>14</sup>

Las dos formas de gobierno atribuyen distintamente las facultades entre los órganos de gobierno, y asimismo establecen diversos medios de control de poder, otorgando primacía a uno de los poderes. Históricamente, su aparición y desenvolvimiento han sido diferentes, no dejando de presentarse particulares casos de hibridismo, donde una forma tiene matices de la contrapuesta. Expondremos brevemente

cada forma gubernamental en razón de los controles que cada una tiende a establecer.

La primera de las formas tanto históricamente como en prestigio democrático, es el parlamentarismo, cuya evolución ha sido paulatina, situándose sus orígenes desde el siglo XIII en Inglaterra, cuando el rey requería de sus súbditos su aprobación expresa para imponer tributos.

El parlamentarismo es un producto de la experiencia política inglesa y ya en el siglo XVII y XVIII adquiere sus características fundamentales. Para Guetzévitch el régimen parlamentario no es sino "la aplicación política y gubernamental del principio mayoritario", "la mayoría debe tener su ejecutivo, su gabinete"<sup>15</sup>. Ese principio se concreta en diversas condiciones específicas que distinguen al sistema parlamentario; algunos autores hacen énfasis en los siguientes elementos:

a) igualdad formal y política entre el Ejecutivo y el Parlamento;

<sup>14</sup>Burdeau; op. cit.; pág. 200

<sup>15</sup>Guetzévitch; op. cit.; pág. 19



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

- b) colaboración entre ambos poderes;
- c) medios de acción recíproca entre ellos ;<sup>16</sup>
- d) existencia de un Gabinete, órgano político, unitario y homogéneo que ejerce la función administrativa y gubernamental stricto sensu;
- e) el parlamento designa al primer ministro jefe del gobierno, mismo al que vigila y controla junto con toda la actividad ministerial del gobierno que preside; la manifestación más radical de control es la posibilidad de exigir responsabilidad política al gabinete, el cual, careciendo de la confianza del parlamento, está obligado a dimitir;
- f) el voto de censura o denegación de confianza que el parlamento tiene contra el gabinete, está contrapesado por el poder de disolución que tiene el Gobierno contra el Legislativo, convocándose a nuevas elecciones cuando lo ejerce;
- g) el Poder Ejecutivo es dual, se compone de un Jefe de Estado, más protocolario que político, e irresponsable frente al parlamento, y un jefe de gobierno o primer ministro que sí res-
- ponde políticamente frente a la representación nacional, y para dicho efecto se instituyó la responsabilidad ministerial;
- h) el Gobierno forma parte del Parlamento de manera jurídicamente lícita y políticamente necesaria<sup>17</sup>. El hecho de la pertenencia posibilita un mejor control del Parlamento hacia el Gabinete; sobre todo, la costumbre constitucional regula esa pertenencia del Ministerio al Parlamento;
- i) el Gobierno está piramidalmente conformado, con la consecuente concentración del poder gubernamental, en éste caso, en la figura del Primer Ministro;
- j) para algunos autores el Gabinete, que depende del respaldo de la mayoría parlamentaria, no es sino un comité ejecutivo del Parlamento, pero dicha afirmación resulta objetable en la medida que el Gobierno posee autonomía, si bien es responsable frente al Parlamento;
- k) toda descripción formal del régimen parlamentario es insuficiente si se pasa por alto el sistema de partidos

<sup>16</sup>Burdeau; op. cit.; pág. 204

<sup>17</sup>Stammen, Theo; Sistemas políticos actuales; Guadarrama ediciones; Barcelona, 1976; Pág. 33



y a los partidos mismos, a través de los cuales las diferencias entre el Gobierno y el Parlamento se reducen al mínimo. El canciller o primer ministro es el líder del partido mayoritario en el Parlamento, lo que le asegura el respaldo de la mayoría parlamentaria, a veces compuesta por coaliciones; la influencia del gobierno en el cuerpo legislativo, está pues asegurada.

Finalmente, para caracterizar al parlamentarismo citamos 2 definiciones, con arreglo a las cuales: "es el régimen en el cual un gabinete ministerial, responsable entre la representación nacional dirige la política del país con el grado de independencia que implica semejante tarea"<sup>18</sup>; para Fraenkel el sistema se caracteriza porque; "El parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración".<sup>19</sup>

El presidencialismo no es como el go-

<sup>18</sup>Burdeau; op. cit.; Pág. 202

<sup>19</sup>Stammen; op. cit.; cita hecha en la Pág. 32

bierno parlamentario un producto de la historia, sino una creación especulativa, inspirada en el racionalismo del siglo XVIII, y que el constituyente de Filadelfia aplicó a la naciente federación norteamericana, para la posterior propagación de la institución presidencial, sobre todo a Latinoamérica.

El sistema presidencial, aparte del predominio del Presidente, establece una estricta separación entre los poderes, dotados de una independencia estructural y funcional en un sistema de mutua coordinación; por tanto, el principio de división de poderes se lleva a su máxima expresión; sin embargo, ni así puede evitarse una cierta interdependencia, que si en el parlamentarismo es por integración en el presidencialismo es por coordinación. En principio, en el gobierno presidencial coexisten 3 poderes con sus respectivas competencias más o menos exclusivas; están dotados los órganos de autonomía y monopolio de acción. En su especialización los detentadores de poder están formalmente más o menos aislados, pero un partido político los une. A diferencia del parla-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

mentarismo donde el Primer Ministro es permanentemente revocable, en el sistema que nos ocupa el titular único del Poder Ejecutivo no sólo es inamovible durante el período que abarca su mandato, sino también es políticamente irresponsable, a nadie rinde cuentas de su gestión. El Congreso o Poder Legislativo también es autónomo, la inmunidad parlamentaria de sus miembros tiende a asegurarlo. La independencia recíproca está garantizada por la incompatibilidad de pertenecer a 2 poderes distintos simultáneamente<sup>20</sup>. Sin embargo, ése aislamiento formal tiene cierto temperamento sumamente relevante, resumido por Jeferson como sigue: "The powers of government should be so divided and balanced among several bodies of magistracy, so that no one should transcend their legal limits without being efectually checked and restrained by the others"<sup>21</sup>

96

La autonomía de los poderes en el sistema presidencial está contrapesada por los llamados " puntos de contac-

<sup>20</sup>Loewenstein; op. cit.; pág. 134

<sup>21</sup>cita hecha por Loewenstein; ídem

to", que son actividades y competencias de antemano precisadas, en las que la coordinación o cooperación de los poderes se halla constitucionalmente prescrita; los "puntos de contacto" determinan una interdependencia de los poderes públicos también sometiendo la actividad de un órgano a la supervisión de otro. En grandes líneas así se configura el sistema presidencial, que consagra tal vez una exorbitante primacía de la institución presidencial potencialmente en detrimento del equilibrio de poder

### Relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

En la concepción clásica de Montesquieu en su división tripartita, los poderes ejecutivo y legislativo, se harían cargo de la ejecución y la elaboración de la ley respectivamente, pero el transcurso del tiempo y la evolución de las instituciones pusieron de manifiesto el simplismo de su representación del poder.

De principio, podemos advertir que en el siglo XIX, la concepción de libe-

ralismo económico, el acelerado desarrollo tanto del capitalismo como de la industrialización, y muy especialmente el abstencionismo del Estado gendarme, fueron los factores que determinaron un cambio drástico en la relación estado sociedad y más aún, que transfiguración la estructura interna de la organización estatal.

Un estado policía, simple árbitro de las relaciones socio-económicas, y ocupado en tutelar un individualismo egoísta, estaba circunscrito a la defensa, a la educación, a la administración de justicia y a la conservación del orden público. El inevitable resultado de la descontrolada actuación de las fuerzas económicas fue un profundo estado de desigualdad económico con las consecuentes convulsiones sociales y la organización de los trabajadores marginados. Las nuevas demandas sociales, la creciente inestabilidad de un capitalismo librecambista e irrestricto y la necesidad de añadir a los derechos individualistas del liberalismo, un complejo de derechos sociales y económicos que redistribuyeran la riqueza y posibilitaran el ejercicio efectivo

de la libertad, fueron las circunstancias históricas que cambiaron la fisonomía y el papel del estado. Como consecuencia de éste proceso nace el Welfare state, una versión de estado intervencionista en la actividad económica, preocupado por y ocupado en: redistribuir el ingreso; aminorar la desigualdad; regular, controlar y vigilar el proceso económico, llegando en ciertos casos a substituir a los particulares en el desempeño de ciertas actividades. En general, a la nueva organización estatal le interesa procurar las condiciones materiales de las que depende el ejercicio de la libertad. La igualdad abstracta ante la ley y la libertad formal, dan paso a una igualdad y a una libertad reales. Asociado a éste proceso de intervencionismo estatal del nuevo estado social de derecho, encontramos una decidida expansión de las funciones del estado, desigualmente distribuidas entre los distintos poderes. Los parlamentos tuvieron el abrumador cometido de elaborar una legislación tutelar de las clases económicamente débiles; pero dicho cometido es minúsculo confrontado con las nuevas atribuciones



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

de la administración pública asumida directamente por el poder ejecutivo.

La administración asume la prestación de una significativa variedad de servicios públicos orientados a la satisfacción de las necesidades de la reciente sociedad industrial de masas; es justo el momento histórico en el que el ejecutivo adquiere una presencia inmediata en la vida de los gobernados, cuantitativamente en aumento.

Otras razones técnicas contribuyeron al desplazamiento de los parlamentos y congresos a cargo de los presidentes y ministros, afirmando una tendencia cierta de fortalecimiento del Ejecutivo y declinación del Legislativo. En tal sentido afirma Wheare: "en el presente siglo la situación del legislativo ha decaído en ciertos aspectos importantes, y en especial en lo que atañe a sus poderes en relación con el Ejecutivo"<sup>22</sup>. El frágil equilibrio de poderes estaba roto; lo quebrantó un desarrollo insólito del apa-

98

---

<sup>22</sup>Wheare, K. C. "El ocaso del legislativo"; artículo de la compilación "El gobierno; estudios comparados; varios autores; alianza; Madrid, 1981; pág.

rato administrativo y la incapacidad técnica de los parlamentos para la toma de decisiones eficientes y prontas que una administración implica. "Los parlamentos se fijan tantos objetivos y tan diversos, que deben ceder parte de su trabajo a otros para no sucumbir paralizados" todo ello redundará en "la sobrecarga del legislador como consecuencia de las crecientes demandas de intervención legislativa"<sup>23</sup>. Lo anterior ha dado origen a una paradoja, los parlamentos han aumentado su actividad, su competencia y hasta su poder en términos absolutos, esto es en relación con lo que antes podían hacer; más sin embargo, relativamente al Poder Ejecutivo, ha sido ostensible la pérdida de poder y liderazgo políticos salvo contadísimas excepciones.

Ahora bien, ¿cómo se ha manifestado esa supuesta disminución funcional del Legislativo?. Institucionalmente hay ciertos indicios inequívocos. Los parlamentos se han visto en la necesidad de delegar, cada vez en mayor in-

---

<sup>23</sup>Cappelletti, Mauro; La justicia Constitucional; UNAM; México, 1987; pág. 313

dice, su potestad legislativa. Los congresos o parlamentos son cuerpos políticos, y la complejidad técnica de la legislación actual reclama la intervención de gente especializada, y tal grado de calificación técnica aún cuando no es inaccesible para un parlamento, es mas adecuada a la amplitud y recursos de la administración pública, que asume así, mediante la figura del reglamento, atribuciones quasi-legislativas. Desgraciadamente, ésa facultad reglamentaria no está sujeta en múltiples sistemas al control parlamentario, o aún a un control abstracto de legalidad con efectos erga omnes.

Por otra parte, una estrecha denominación de "poder ejecutivo", ha dado lugar a una pobre y restrictiva idea de sus atribuciones. Al poder "ejecutivo" no corresponde sólo "ejecutar", sino, y lo que es más importante, "gobernar", algo mucho más trascendente y amplio que la mera "ejecución". Ejecutar es actuar conforme a una regla preexistente; es un poder condicionado que consiste en el desarrollo y la aplicación material de una norma previa. Gobernar en cambio, supone una

actuación libre y discrecional, "incondicionada para introducir por primera vez una cuestión en el campo del Derecho"<sup>24</sup>, y comprende actos de la más variada naturaleza: relaciones diplomáticas, actos políticos gubernamentales y en general, conducción de los asuntos públicos y la política general; como se echa de ver, la designación "ejecutivo" encubre al poder gubernamental por excelencia, lo que lo predispone para cierto protagonismo en la organización estatal.

El Parlamento además, ha resentido la competencia de otras entidades y factores, que han coadyuvado a debilitarlo a favor del Ejecutivo. El Parlamento, clásico "congreso de opiniones", núcleo de la opinión pública, y foro para debatir y discutir cuestiones políticas y sociales<sup>25</sup>, ya no monopoliza la expresión de la opinión pública, los medios masivos de comunicación tienen la primacía en ese respecto. El Parlamento, en cuanto "comité de quejas", encargado de canalizar las quejas y reclamaciones de los gober-

<sup>24</sup>Burdeau; op. cit.; pág. 198

<sup>25</sup>Wheare; op. cit.; Pág. 225



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

nados, por abusos de la administración, han sido regularmente desplazado, en esta ocasión por la administración misma, que ha establecido medios de autocontrol de la legalidad, corrigiendo sus actos lesivos de intereses particulares, haciendo además uso de un servicio gubernamental de atención de quejas<sup>26</sup>, sin desdeñarse por supuesto la vital importancia de los grupos de presión y de interés que tutelan sus propios ámbitos. Es de observarse por último que la proliferación de estas organizaciones no gubernamentales, reflejo de la nueva sociedad plural, han permeado la estructura de los parlamentos, influyendo decisivamente en sus determinaciones y haciendo más de una vez frente al hipertrófico Leviatán del Poder Ejecutivo, usando la expresión de Tomás Hobbes.

Sin embargo, cabe señalar que la supuesta declinación de los parlamentos debe ser matizada bajo diversas consideraciones. Por un lado, ni siquiera en el siglo XIX el Parlamento llegó a

ejercitar una absoluta primacía, en lo que ha sido llamado la edad de oro del parlamentarismo. En consecuencia, puede ser exagerada la expresión “declinación” del Parlamento. En contraposición, autores como Yves Mény, puntualizan que los parlamentos están más legitimados que nunca con un sufragio tendencialmente universal y garantías en el desarrollo de los procesos electorales. Además los parlamentos siguen siendo los foros privilegiados de la vida política en los que se desarrolla la discusión y se debaten los problemas nacionales, las políticas públicas y las acciones de la administración. Por último, es de mencionarse que, al menos en los parlamentos europeos, las cámaras son la antesala privilegiada del reclutamiento político y gubernamental (casos de Gran Bretaña, Italia y Alemania)<sup>27</sup>. En la actualidad los parlamentos se han erigido en instancias determinantes en la adopción de decisiones políticas y ejercen con una notable flexibilidad sus funciones de control sobre el gobierno; se dice que los parlamentos

son “multipurpose organizations” con un rol central en la democracia occidental.

## II. LOS CONTROLES PARLAMENTARIOS DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO.

### **Sistematización de los controles parlamentarios del Poder Ejecutivo**

Los controles parlamentarios revisten o poseen ciertos elementos constantes que resulta útil mencionar. Un control tiene un titular, en nuestro caso el parlamento y en algunos casos, la oposición específicamente; asimismo hay un órgano destinatario sobre el que se ejerce el control; destaca también el procedimiento o técnica mediante los cuales se substancia el control, y por último, las sanciones o consecuencias últimas en los que se concreta el ejercicio del control<sup>28</sup>.

Todo control parlamentario supone la

---

<sup>28</sup>Manzella, Andrea; El parlamento; Instituto de Investigación Legislativas; México, 1987; Pág. 359 y sigs.

atribución al órgano legislativo de facultades diversas. Una amplia gama de competencia con distintos matices que abarcan desde la facultad de información hasta la facultad de destitución, forma el núcleo del control. En el fondo de todas esas modalidades de control que pueden ser otorgadas al parlamento, hay un espíritu y una idea comunes; se trata de una función de reequilibrio y contención de los poderes, supervisando la legalidad del ejercicio de las atribuciones conferidas constitucionalmente a cada órgano del poder público. Fix Zamudio denomina a la anterior función como “protección constitucional”, donde incluye a las instituciones y mecanismos tendientes a asegurar el buen funcionamiento de los órganos del poder público. Manzella por su parte, distingue “garantía constitucional” de “control”; mientras que el “control” recae sobre órganos sujetos por una relación institucional de responsabilidad hacia el parlamento, en el caso de la “garantía” los órganos inspeccionados no tienen esa sujeción de responsabilidad respecto del parlamento.

Al margen de las sutiles discrepancias



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

terminológicas y de los ensayos de clasificación, debe hacerse énfasis en los poderes parlamentarios para inspeccionar el comportamiento de las autoridades. La extensión y límites de la intervención parlamentaria tiene mucho que ver con la autonomía del órgano controlado; de hecho, el evento cognoscitivo de la inspección trae consigo una contracción de la autonomía del órgano inspeccionado<sup>29</sup>. Sin embargo, hay cierto ámbito reservado con exclusividad al órgano objeto de control, un ámbito a salvo de toda intervención parlamentaria y que es precisamente el de la autonomía de la decisión política; conforme a ella toda autoridad es libre en la fundamentación de sus actos constitucionalmente relevantes dentro del margen de discrecionalidad que le es asignado<sup>30</sup>. El control parlamentario cuando recae sobre órganos ante el responsable se dirige a examinar o constatar que los fines para los que se otorgan ciertas atribuciones correspondan a los resultados de ejercitarlos a cargo de determinado órgano del poder público.

Los controles asumen 2 formas antitéticas: los controles-verificación y los controles-dirección; están caracterizados por el efecto que producen en el órgano controlado y por el tiempo en el que actúan. El control verificación que predomina en los regímenes continentales europeos, es un control ex post que actúa con posterioridad a los actos sujetos a su revisión, y tiene por objeto fundamental constatar objetivamente el legal ejercicio de atribuciones de determinado órgano del poder público, corrigiendo en la medida de lo posible las irregularidades. En cambio, el control-dirección, representativo de los países anglosajones, es un control ex ante, que sienta un precedente obligatorio para los órganos controlados, estableciendo directrices en el ejercicio de sus competencias<sup>31</sup>.

El espectro de facultades que integran un control varía en cada sistema político constitucional. Cada forma de gobierno, trátase de presidencialismo o parlamentarismo, tiende a configurar distintas técnicas de control. Los ins-

---

<sup>29</sup>Idem; pág. 341

<sup>30</sup>Idem; pág. 345

---

<sup>31</sup>Idem; pág. 346 y 347



trumentos, su objeto y naturaleza, dependen del carácter del órgano controlado y del controlador; por ello, para hacer una exposición acabada de los sistemas de control parlamentario del poder ejecutivo, son obligadas las referencias al Derecho Comparado, sin perder de vista que cada mecanismo responde a la estructura y tendencias del sistema político en que está inserto.

A propósito de la fundamentación de esa competencia de control propia del órgano parlamentario, se argumenta con todo rigor lógico que el órgano por antonomasia representativo de la sociedad plural y democrática, no puede ser otro que el organismo legislativo, donde con mayor fidelidad se expresan las distintas fuerzas y corrientes políticas que concurren en una sociedad. Así vistas las cosas, resulta obvio y necesario que el Parlamento actúe sobre las autoridades administrativas para efecto de ceñirlas a un régimen de legalidad.

La pluralidad de actividades que desarrolla la administración pública ha propiciado la proliferación de institu-

ciones de control, en la inteligencia de que cada una de ellas responde a una realidad concreta. Es posible, teniendo siempre en cuenta las diferencias en cuanto a forma de gobierno, enumerar las especies en las que se presentan los mecanismos de control; el conjunto de los instrumentos están gradados en importancia y alcance. En este orden de ideas ensayamos el siguiente enlistado de las facultades que componen los distintos controles:

- a) Facultades de información o comunicación respecto del Ejecutivo
- b) Formación, mantenimiento y disolución del Gobierno
- c) Responsabilidad política y penal del Ejecutivo frente al Parlamento ó Congreso.
- d) Fiscalización y vigilancia del Gobierno
- e) Aprobación de actos (cooperación constitucionalmente prescrita e intervención discrecional del Parlamento de la que dependen la existencia, validez o eficacia de diversos actos del Poder Ejecutivo.

Cabe añadir que las modalidades de control parlamentario trascienden el esquema formal propuesto por Loe-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

wenstein, visto que el contenido de algunos mecanismos no siempre implica la producción de efectos jurídicos; en ocasiones son actividades materiales que preparan un control jurídico posterior, como la inspección que puede preceder a la responsabilidad ministerial. Hay múltiples técnicas de inducir, investigar y corregir una conducta gubernamental ilegal, sin necesidad de reformar directamente el acto indebido. El enlistado de actividades que proponemos no consta de compartimientos estancos y herméticos, todos están interrelacionados, y muchos de los instrumentos positivos implican a la vez diferentes especies de control. A continuación expondremos algunas manifestaciones de la potestad parlamentaria de control del poder ejecutivo con particular referencia a países de sistema parlamentario, y al modelo presidencialista por excelencia, estos es, E.U.A. En general, la República Federal Alemana, Francia, Italia y Gran Bretaña nos proporcionan las principales instituciones comparadas.

### III. CONTROLES PARLAMENTARIOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN PARTICULAR.

#### **Información o Comunicación**

Tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas compete al Congreso o Parlamento, la obtención y examen de información sobre las actividades del Ejecutivo. En el parlamentarismo, donde el Gabinete o Gobierno rinde cuentas a la representación nacional, enterar o poner en conocimiento al Parlamento del curso de la administración es actividad cotidiana, facilitada por la pertenencia del Gabinete al Parlamento. En cambio, en los sistemas presidencialistas, supuesta la separación de poderes, el Ejecutivo acaso informará al Legislativo, pero siempre mediante mecanismos precarios y esporádicos; frecuentemente en los casos de “cooperación constitucionalmente prescrita” o “puntos de contacto”.

Los medios de control que sobre el Ejecutivo ejercita actualmente el Parlamento, múltiples ocasiones carecen de sanción, sin embargo eso no los hace menos eficaces, puesto que constituyen un instrumento eficaz de presión sobre el gobierno.

Los instrumentos informativos son variados y más propiamente que comunicación, implican intercomunicación entre Gabinete y Parlamento. Los principales medios son: a) la pregunta parlamentaria o cuestión parlamentaria, en sus 2 versiones oral y escrita; b) la presentación de informes; c) las comparecencias, y particularmente d) las interpelaciones.

La quintaesencia de todos estos mecanismos o prácticas es una interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero una interacción cognoscitiva, en la que se verifica un intercambio de puntos de vista, siempre en referencia al ejercicio que de sus atribuciones hace el Gabinete o Ministerio. El Parlamento no se limita a recibir pasivamente la información, antes la solicita y después la evalúa. El Gobierno a su

vez no sólo entrega información, la intenta justificar y defender, luego entonces, hay un diálogo. Atenta esta observación haremos una somera semblanza de cada institución.

La pregunta parlamentaria es el medio por excelencia de comunicación entre los poderes; su práctica es ordinaria en los modelos parlamentarios; en los presidenciales como el Gabinete no forma parte del Legislativo, la pregunta, al menos la oral, sólo se plantea cuando de forma ad-hoc comparece un representante de la administración. En los países parlamentarios la regulación de la formulación y respuesta de las preguntas es detallada. En Gran Bretaña todos los días de sesión, excepto viernes, se destina en la Cámara de los Comunes una hora para preguntas y respuestas orales, además de las preguntas escritas que aparte se formulen. Cada representante puede formular hasta dos preguntas orales (siempre por escrito presentadas); y es el caso que entre 80 y 90 preguntas se plantean cada día, pudiéndose responder entre 40 y 45; de manera tal que en un período



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

ordinario de sesiones hasta 11,000 preguntas orales son formuladas, siendo 5,000 contestadas oralmente y las restantes contestadas por escrito; ello independientemente de las 3,000 preguntas escritas que además se contesten<sup>32</sup>.

En Alemania Federal existen varias figuras de preguntas parlamentarias de los miembros del Bundestag (diputados) frente al Gobierno. Un diputado en lo individual puede formular una pregunta oral sin debate que el Gobierno puede no contestar, para dichas preguntas orales cada diputado ha de destinar mensualmente una hora de los debates; un diputado también puede requerir por escrito al Gabinete, información relativa a la ejecución gubernamental de los acuerdos parlamentarios, pudiendo incluso objetar el incumplimiento de un acuerdo o la deficiencia en la información que el gobierno le remitió; tales objeciones desembocan en un debate si el 5% de los diputados del Bundestag deciden discutir en pleno

la contestación a la objeción del diputado que el gobierno debió haber hecho en 4 semanas, o bien se discute en el Bundestag la objeción no contestada. La mayoría de una fracción parlamentaria (tienen 15 diputados como mínimo, las fracciones de los partidos) puede formular una pregunta escrita que el ministerio estará obligado a responder; el 5% de los diputados del Bundestag puede proponer una interpelación para debatir cuestiones políticas generales y si 30 diputados respaldan la propuesta, el debate es obligado (el Bundestag posee 666 diputados)<sup>33</sup>.

En Francia bajo la V República, las cuestiones son escritas u orales, y estas últimas con o sin debate; es de hacerse notar que para la pregunta oral ordinaria (sin debate) al menos debe destinarse una sesión a la semana, y el cuestionante dispone de hasta 5 minutos para discutir oralmente sobre la respuesta a su pregunta, en cambio en las llamadas “cuestiones de actualidad” el tiempo es de sólo 2 minutos;

<sup>32</sup>Wheare; K. C. Las legislatures; Instituto de Investigaciones Legislativas; México 1981 pág. 97

<sup>33</sup>Stein, Ekehart, Derecho Político, editorial Aguirre, Madrid, 1973; pág. 74

las preguntas escritas se inscriben en el acta final de los debates de determinado día y la respuesta aparece en el boletín oficial<sup>34</sup>.

Al margen de la “cuestiones” parlamentarias existían las interpelaciones como forma autónoma ahora bajo el ropaje de moción de censura. Sobresale aparte la figura de la pregunta suplementaria en algunas legislaturas europeas, a cargo del diputado que hizo una pregunta inicial; por ejemplo, en Dinamarca, en Noruega, en Suecia, donde además el ministro y el diputado pueden debatir la cuestión; en Italia un diputado dispone de 5 minutos para replicar la respuesta ministerial.

En cuanto a estadísticas del volumen de preguntas parlamentarias respondidas por el gobierno, las variantes son notorias; pero siempre revelan la eficacia de la pregunta como medio de conocimiento en cada sistema parlamentario. En Suecia por ejemplo, la Cámara Baja generalmente pregunta

menos de 40 ocasiones anuales; en los Países Bajos, la Cámara de Diputados ha llegado a formular 200 preguntas; en la V República Francesa difícilmente excede 70 el número de preguntas orales respondidas al año.

La práctica de las preguntas parlamentarias se desarrolló en Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XIX, desde entonces representan el medio privilegiado para conocer la posición de la administración sobre determinados temas. Su incidencia o uso, al margen de la mecánica para que sean formuladas, varían mucho de un país a otro.

Como una mera referencia es de considerarse que por ejemplo en Francia se formulan alrededor de 50, 000 preguntas escritas u orales cada año. En Alemania, en cambio son formuladas cerca de 5000 preguntas por año, siendo la mayoría de ellas respondidas por escrito. En el caso de Italia las preguntas orales ascendieron a 7886 en la octava legislatura (1979-1983); mientras que las preguntas escritas en el mismo periodo llegaron a totalizar

---

<sup>34</sup>Burdeau; op. cit.; pag. 783



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

20, 204. De hecho, en Inglaterra se dedica cotidianamente una hora para que los ministros respondan preguntas ante los parlamentarios en las sesiones (periodo de “question-time”)<sup>35</sup>.

Otros medios alternativos de intercomunicación, y menos importantes son: la presentación de informes del Ejecutivo al Legislativo; las comparecencias, sobre todo en regímenes presidenciales, y parcialmente, las interpelaciones. La presentación de informes tiende a ser escrita, pero la excepción más significativa es la lectura de un informe del Ejecutivo (normalmente por conducto del Jefe de Estado) en la apertura de sesiones ordinarias del Parlamento o Congreso. Es de mencionarse que en el caso particular de Italia dicho informe está sujeto a discusión y aprobación por el Parlamento; el informe del gabinete es una síntesis anual de la gestión administrativa del estado<sup>36</sup>. En Francia, el Presidente o Jefe de Estado puede dirigir informes a la Asamblea Nacional, en

tanto que los miembros del Gobierno pueden ser oídos, cuando lo soliciten<sup>37</sup>. En Estados Unidos los mensajes del Presidente no son debatidos por el Congreso, al menos por el pleno, sino por las comisiones correspondientes de la legislatura, tomándolos en cuenta en tanto que proponen legislación<sup>38</sup>.

Las comparecencias son el medio idóneo para cuestionar a la administración. En realidad, una comparecencia es el soporte de otros medios como la pregunta parlamentaria. En los regímenes parlamentarios, dado que los miembros del gabinete son a la vez miembros del Parlamento, su presencia en las sesiones del cuerpo legislativo es al menos ordinaria. En cambio, en los sistemas presidenciales, como opera la separación personal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la comparecencia de miembros de la administración es producto de un requerimiento especial hecho por el Parlamento y que no se puede rehusar. La comparecencia posibilita el debate

35Mény, Yves; *Politique Comparée*; Editions Montcherestien; París, 1993; pág. 263

36Manzella; op. cit.

37Burdeau; op. cit.; pag. 782

38Wheare; op. cit. Pag. 104

acerca de la gestión administrativa, y en ella los ministros, aparte de una relación detallada sobre un problema determinado, pueden abordar una generalización de las políticas que intentan justificar.

Por lo que respecta a la interpelación deben hacerse ciertas precisiones: En sí, la interpelación es mucho más que una simple pregunta; la pregunta es la primera fase del proceso; se emiten también juicios de valor y se procede a un debate al menos entre el interpe-lante y su interlocutor, y en ciertas ocasiones y países se trasciende hasta la votación. La profundidad de la interpelación varía de sistema a sistema. En Francia la interpelación tiene que asumir la forma de moción de censura. En Inglaterra y países de la comunidad británica no existe la figura<sup>39</sup>. El caso de Suecia es interesante, la interpelación conduce a debate general pero no a votación final; en 1950 hubo 40 interpelaciones en la cámara alta y 87 en la baja.

Las interpelaciones, en general traen

conigo la posibilidad de suscitar un debate o una discusión sobre las explicaciones que el gobierno da a una pregunta o cuestionamiento. En Italia, la interpelación se reserva las sesiones del pleno y se prohíben las comisiones; en ocasiones se recurre en exceso al mecanismo de interpelación, por ejemplo en el periodo de 1979 a 1983, se llegaron a formular 2546. En Alemania se formulan las llamadas “pequeñas interpelaciones” (kleine anfrage), que son cuestiones escritas planteadas por al menos 26 diputados y aunque el objetivo no es generar un debate por lo menos se recibe una información amplia de parte del funcionario interpe-lado; se interponen de 4 a 500 interpe-laciones por año. También En Alemania se da cabida a la interpelación clásica, y su número para el periodo 1983-1987 alcanzó las 175 <sup>40</sup>.

## Fiscalización o Vigilancia

Entiéndese por “fiscalizar”, “criticar o syndicar las acciones de otro”, syndicar a su vez significa “acusar, delatar, po-

109

39Wheare; op. cit. Pag. 91

40Mény, Yves; Politique Comparée; Editions Montcherestien; París, 1993; pág. 264



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

ner una nota, tacha o sospecha”<sup>41</sup>; vigilar por último quiere decir “velar sobre una persona o cosa, o cuidar atentamente a ella”. El Parlamento tiene entonces, los cometidos genéricos de vigilar y fiscalizar al Gobierno, y para ello dispone de medios mucho más enérgicos que los de sola información o intercomunicación; cuando el Legislativo fiscaliza va más allá de la pregunta, y recurre a otras fuentes de información que examina críticamente, verificando el legal y regular ejercicio de atribuciones por parte del Ejecutivo.

Dentro de los instrumentos de inspección y fiscalización hay una amplia gama de instituciones; destacan el Ombudsman escandinavo, las comisiones de investigación, los tribunales de cuentas, y de alguna manera la interpelación, que como ya vimos, su ámbito excede a la mera pregunta parlamentaria.

110

Todo mecanismo de fiscalización va complementado de una sanción o consecuencia, ya sea política o jurídica

ca, y cuya aplicación hace las veces de última ratio para presionar e inducir al Ejecutivo al cumplimiento de sus atribuciones. Por lo tanto, el Parlamento se encuentra investido de múltiples facultades, en el entendido de que algunas de ellas trascienden el ámbito de lo que abarca la fiscalización. En rigor, la fiscalización perfecciona el estado de conocimiento del legislativo respecto del comportamiento de la Administración Pública.

El medio más difundido para investigar al Ejecutivo son las llamadas comisiones o comités parlamentarios; comisiones especiales que supervisan e inspeccionan la actividad del gobierno, interrogando a los miembros del gabinete; investigando secretarías, llamando testigos a declarar, en fin, obteniendo información respecto de un asunto particular como en las legislaturas continentales europeas y la estadounidense, o para el conocimiento regular de determinadas materias de la administración.<sup>42</sup> Es necesario hacer una distinción elemental; el Con-

---

<sup>41</sup>Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena; Sopena; Barcelona, 1982; pags. 590, 1244 y 1388

<sup>42</sup>Wheare; op. cit; pag. 106



greso ó Parlamento posee una estructura a base de comisiones o comités especializados y permanentes que vigilan la actividad gubernamental que competencialmente les corresponde fiscalizar; son excepcionales los casos de “gobierno congresional”<sup>43</sup>, en los que los comités parlamentarios subordinan a la Administración Pública, el gobierno de asamblea es una institución más bien histórica. Por otra parte, resulta el hecho de que tales comités permanentes son distintos de una Comisión de Investigación constituida ad hoc para constatar y declarar la existencia de una situación o comportamiento del ejecutivo irregulares. En el Poder Legislativo ambas instituciones revisten importancia; los comités ó comisiones del Parlamento tienen una estructura paralela o la de la Administración Pública. Cada ministro o secretaría de estado, enfrenta la supervisión de una comisión parlamentaria análoga, principio aplicado con particular rigor en E.U.A. En Inglaterra, en la Cámara de los Comunes sobresalen 2 comités ó comisio-

nes ad hoc; las Royal Comisions para Presupuesto y para la Cuenta Pública, que se encargan de supervisar y ejercer control sobre las finanzas de la administración, velando por la legalidad en el ejercicio del presupuesto y del gasto; a partir de 1967 se amplió en la Cámara de los Comunes el uso de las comisiones.

En Inglaterra y los demás países de la Mancomunidad Británica, ninguna comisión se crea en el parlamento sin la anuencia del gabinete como regla general. En cambio, en las legislaturas europeas, y sobre todo en Estados Unidos, los comités o comisiones son formados prescindiendo de la voluntad del Ejecutivo. En el Congreso norteamericano, si bien todas las comisiones investigan, las comisiones de investigación ad hoc, que examinan ciertos abusos o problemas, tienen amplios poderes de citación para testigos, y de producir pruebas; combinan los elementos de una comisión parlamentaria, con los poderes de una Corte de Justicia<sup>44</sup>.

En Alemania Federal una comisión de

---

43Uvalle Berrones, Ricardo; El Gobierno en acción; FCE-INAP, México, 1984; pag. 137

44Nicholas, H. G.; La naturaleza de la Política Norteamericana; FCE; México, 1984; pag. 139



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

investigación declara la existencia de conductas, y en dicho sentido obliga a los tribunales que parten de hechos ya probados que se limitan a juzgar.<sup>45</sup>En el Bundestag basta el acuerdo un cuarto de sus miembros para formar una comisión de investigación. Sin embargo, no siempre las comisiones están compuestas por diputados; en Inglaterra verbigracia, las comisiones son cuerpos externos al parlamento, que pueden o no tener a diputados integrándolos. Como última ejemplificación, vale la pena citar el caso del Comisionado de Defensa que pertenece al Bundestag alemán y que tiene por objeto inspeccionar y obtener información del ministerio de defensa, reaccionando contra cualquier violación de derechos gubernamentales que constate; o bien la Comisión de Defensa de los Derechos del Parlamento, que actúa en los recesos de éste y defiende su posición frente al Ejecutivo.

112

Restan por analizar 2 medios de fiscalización de la actividad gubernamen-

tal, a saber: el Tribunal de Cuentas y el Ombudsman. El Tribunal de Cuentas no es estrictamente parte del Parlamento; por lo general es un organismo auxiliar (Stein), y es objeto de distintas caracterizaciones. Fix-Zamudio lo clasifica como una institución de protección constitucional tendiente a la regulación del uso de recursos económicos y financieros. En realidad, el Tribunal de Cuentas es un organismo técnico, relativamente autónomo puesto que rinde cuentas al Parlamento, y tiene por cometido fiscalizar y revisar el legal ejercicio del gasto público. El Tribunal de Cuentas para tal efecto, emite dictámenes que el Parlamento tiene en cuenta para controlar el gasto de la Administración. Los tribunales están compuestos de magistrados con independencia funcional, que rinde informes al parlamento con objeto de racionalizar la administración y promoviendo su eficiencia. Advertimos la existencia de Tribunales de Cuentas en Alemania y en Italia (Corte de Cuentas), por referir algunos ejemplos.

Finalmente, debe mencionarse al Comisionado Parlamentario escandina-

---

<sup>45</sup>Stein; op. cit.; pag. 75

vo u Ombudsman, protector especializado de los derechos humanos frente a cualquier acto administrativo que los conculque. El Ombudsman no es propiamente una autoridad y sus dictámenes no vinculan a la Administración Pública; él depende del Parlamento que lo nombró y al cual rinde informes especiales y generales anuales, acerca del desempeño del gobierno respecto de los derechos fundamentales. El Ombudsman está en contacto directo con los gobernados de quienes recibe quejas por presuntas transgresiones de sus libertades fundamentales a cargo de órganos administrativos; actuando con cierta independencia funcional, el comisionado parlamentario después de examinar los casos y encontrarlo pertinente, dirige recomendaciones al funcionario responsable, que normalmente son acatadas, revocándose el acto violatorio. Como último extremo, el Ombudsman puede acusar o demandar ante los tribunales al funcionario renuente. En sus relaciones con el Parlamento, el Ombudsman se permite proponer las reformas que considere convenientes para mejorar

el funcionamiento de la Administración, cuya legalidad controla y fiscaliza, investigando directamente por petición de parte o ex officio cualquier posible violación de derechos fundamentales.

### **Aprobación de Actos**

En éste rubro figuran todos los casos de “cooperación constitucionalmente prescrita”, entre el Parlamento y el Gobierno o Ministerio. Existen múltiples actos estatales cuya elaboración y validez está condicionada por la concurrencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se trata de hipótesis de colaboración de poderes ejercitándose controles recíprocos; la doctrina constitucional estadounidense prefiere el término de “puntos de contacto”, como excepciones a la autonomía y monopolio de acción de los poderes<sup>46</sup>.

Esa aprobación parlamentaria de actos ministeriales se ramifica principalmente en 4 vertientes, a saber: legislación, presupuesto, política exterior y nombramientos.

---

<sup>46</sup>Loewenstein; op. cit.; pag. 132



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

La legislación es en inicialmente función exclusiva de las legislaturas; sin embargo, existen excepciones y temperamentos al principio. Las excepciones son la facultad reglamentaria del ejecutivo y las ordenanzas de emergencia junto con los decretos-ley. El temperamento es que si bien el Legislativo aprueba la ley, el Ejecutivo puede producirla indirectamente mediante la facultad de iniciativa. Pero el Parlamento preserva ciertos contrapesos mediante controles del ejercicio de la potestad reglamentaria y reservándose la facultad de aprobar las iniciativas del gabinete. En cuanto a restringir la competencia reglamentaria, se han ideado diversos mecanismos, como: la subordinación jerárquica del reglamento a la ley (los reglamentos ejecutivos); la limitación de los reglamentos autónomos a materias excepcionales y predeterminadas: Pero tal vez uno de los sistemas más enérgicos en cuanto a control de la facultad reglamentaria sea el alemán, que confiere al Bundestag o Cámara Baja el poder de autorizar discrecionalmente al Ejecutivo para que emita disposiciones reglamentarias sobre determinadas

materias, pero la delegación legislativa predetermina no sólo el contenido en lo general, sino también los alcances y sentido de la regulación reglamentaria del Ejecutivo. En lo relativo a la legislación observa Wheare: “es a través de sus facultades (parlamentos) para aprobar leyes en donde encuentren las principales oportunidades para controlar al Ejecutivo”<sup>47</sup>. En efecto, no hay que olvidar que las leyes son el principal instrumento para emprender una política, y un Ejecutivo carente de los medios legislativos está condenado al fracaso; sin leyes no se puede gobernar, de ahí el control parlamentario a través de la legislación.

Por lo que hace a la aprobación del presupuesto, éste es uno de los más importantes actos políticos del Parlamento. Formalmente el presupuesto adopta el carácter de ley (ley de ingresos y egresos); y su elaboración y presentación corren a cargo del Ejecutivo, que lo somete a la consideración del Parlamento o Congreso. La aprobación del presupuesto da lugar

en el Parlamento a que se discutan las partidas presupuestarias, y con ello se examinen cada uno de los sectores de la administración correspondientes; sobre ese particular se suscita en las legislaturas el conocimiento, discusión y control de la política gubernamental en general, expresada en la previsión del gasto y las finanzas públicas. Entonces el curso de la discusión de la legislación financiera propicia debates generales que, en los sistemas parlamentarios, comprometen la responsabilidad y permanencia del gobierno.

En los países con sistema bicamaral, tanto parlamentarios como presidencialistas, se confieren a la Cámara Alta o Senado, la competencia de aprobar los tratados internacionales mediante su ratificación, así como aprobar otros actos gubernamentales de política exterior. El Senado en los sistemas federales, asume la representación de las entidades federativas; pero si no hay Senado el Parlamento con su Cámara Baja se hace cargo de las facultades de coadyuvar a la determinación de la política exterior. Aparte de lo anterior, el Senado tiene, sobre to-

do en el sistema americano, la atribución de concurrir con el Jefe del Ejecutivo al nombramiento de algunos funcionarios pudiendo aprobar las propuestas del titular del gobierno (nomination-confirmation-appointment).

El control senatorial o parlamentario de la política exterior gubernamental y de muchas de las cooptaciones del Jefe de Gobierno, está solidamente complementado con el llamado juicio político o impeachment, en el que procede en ciertas hipótesis preferentemente de responsabilidad penal- la distribución del Jefe del Ejecutivo (ya sea el Presidente o el Primer Ministro); dicha institución la examinamos en el siguiente inciso.

### **Formación, Mantenimiento y Disolución del Gobierno; Responsabilidad Política y Penal**

Los mecanismos que operan en los regímenes parlamentarios y presidencialistas conllevan diferencias radicales en cuanto a la formación, mantenimiento y disolución del Gobierno. En el siste-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

ma parlamentario el Gobierno esta conformado por el partido o coalición de partidos que constituyen la mayoría parlamentaria; y así como el parlamento forma al Gabinete, lo mantiene mediante su confianza, que una vez retirada por aprobación de un voto de censura o desaprobación de una cuestión de confianza, da lugar a la disolución del Gobierno. Las 2 figuras que comprometen la responsabilidad política del Gobierno son la cuestión de confianza y el voto de censura. La cuestión de confianza es promovida por el Gabinete que compromete su responsabilidad al plantearla o proponerla, sometiendo a la consideración del Parlamento un programa o problema importante o bien aspectos de política general. Posteriormente el Parlamento, acuerda su confianza, o la deniega obligando al gobierno a dimitir.

El otro procedimiento para reiterar la confianza o privar de ella es el del voto de censura, que comienza en el propio Parlamento con una moción de censura propuesta por los miembros de la legislatura; el voto de cen-

sura después de aprobada la moción, puede ser acordado o rechazado, en el entendido de que acordar el voto de censura obliga al gobierno a dimitir. Ese poder que detenta el Legislativo en los sistemas parlamentarios es sin embargo objeto de diversas limitaciones que varían de régimen a régimen. En Alemania Federal desde la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se implantó el voto de censura constructivo o *Konstruktives Misstrauensvotum*, consistente en que sólo puede removerse al Canciller mediante el nombramiento de su sucesor. En el año de 1982 el Bundestag, que antes era dominado por la coalición mayoritaria SDP-FDP (izquierda-liberales), designando a Helmut Schmidt como Canciller, enfrentó una crisis política con la consiguiente ruptura de la coalición original y la integración de una nueva con los partidos CDU-FDP (cristiano demócratas-liberales), que removieron a Schmidt designando como Canciller a Helmut Kohl. Por su parte en Francia, si la Asamblea Nacional intenta censurar al Primer Ministro, debe lograrlo mediante una votación expresa y masiva, en la

que las abstenciones se computan a favor del Gobierno. Esa posibilidad de disolver el Gabinete mediante un voto de no confianza es lo que genera la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento; tal responsabilidad, entendida como la obligación de un detentador de poder, de dar cuenta a otro sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, es el medio más enérgico de control del Legislativo al Ejecutivo que puede concebirse.

En los sistemas parlamentarios de Poder Ejecutivo dual el Jefe de Estado, Rey o Presidente, es irresponsable políticamente, pero su función es meramente protocolaria; en cambio, el Jefe de Gobierno o Primer Ministro es designado por el Parlamento y ante él junto con su gabinete, es responsable políticamente. Por los riesgos que representa destituir al Primer Ministro, autor de la política gubernamental, se han perfeccionado distintos mecanismo de estabilización ministerial o gubernamental, como los recién mencionados, a fin de evitar las crisis ministeriales de sistemas partitocráticos

y pluripartidistas como el de Italia.

En los sistemas presidenciales el titular único del Ejecutivo es irresponsable políticamente ante el Parlamento o Congreso, no tiene que rendir cuentas a nadie de su gestión en general. Impera en el Poder Ejecutivo el principio de inamovilidad e irresponsabilidad.

El Legislativo por su parte está tutelado con la inmunidad y la autonomía funcional, reforzada por la incompatibilidad de pertenecer a los 2 poderes.

El único instrumento de destitución del Congreso hacia el Ejecutivo es la responsabilidad penal, hecha efectiva mediante el juicio político o impeachment. La acusación pública, originariamente anglosajona, permite juzgar al titular del Ejecutivo y a otros funcionarios que gozan de fuero constitucional, por la comisión de ciertos ilícitos predeterminados. Esa improcesabilidad ordinaria se traduce en la institución de una jurisdicción especial, denominada justicia política en Francia a título de ejemplo. La institución opera normalmente mediante acusación de la Cámara Baja ante la Cámara Alta.



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

Así en Inglaterra la Cámara de los Comunes acusa al canciller ante la Cámara de los Lores. En Francia la Asamblea Nacional junto al Senado acuden ante la Haut Cour de Justice, organismo que funge como Jurisdicción Política especializada, compuesta por senadores y diputados en números regulares; en Estados Unidos la Cámara de Diputados acusa al Presidente ante el Senado.

Los supuestos que motivan un juicio político son variables. En Francia el delito de traición del Presidente y los delitos cometidos en el desempeño de su cargo por los ministros, son las causales del juicio político. En E.U.A. los delitos de alta traición y los “crímenes graves” dan lugar a la acusación pública; desde 1787 hasta 1970 se hizo uso de la acusación pública sólo 12 veces, únicamente una de ellas contra un presidente, Andrew Johnson en 1868, y fue absuelto. Las decisiones adoptadas por las cámaras siguen el criterio de mayoría, lo que da un matiz político a la decisión. El Impeachment, es letra muerta en la mayoría de los países (En Gran Bretaña

desde el siglo XIX no es usada la acusación pública), pero a pesar de ello los parlamentos no están dispuestos a renunciar a ese instrumento de destitución contra el Ejecutivo. En añadidura, cabe observar que como afirma Wheare, la sola existencia del impeachment hace muchas veces innecesario su ejercicio, surte efectos disuasivos (caso Watergate).<sup>48</sup> La institución del impeachment es radicalmente diversa de la responsabilidad política; sus fines, alcances y sentido están perfectamente delimitados. La responsabilidad penal del Jefe del Ejecutivo tiene por objeto evitar su impunidad, supuestos ciertos ilícitos penales de gravedad, pero no constituye un mecanismo de fiscalización sobre el Gobierno como la responsabilidad política.

Todos los sistemas de control parlamentario hasta ahora expuestos tendrían un valor simplemente formal, si se perdieran de vista los factores que proporcionan movimiento a todo sistema de gobierno. Son principalmente los partidos políticos los agentes

---

<sup>48</sup>Wheare; op. cit.; pag. 108



que le imprimen dinámica a toda la vida política y a las instituciones de gobierno. La confrontación entre Legislativo y Ejecutivo igualmente está sujeta al enfrentamiento entre partidos. Todo instrumento de control parlamentario sobre el Ejecutivo tiene condicionado su éxito a la multiplicidad de partidos que dominan en el Parlamento y el Gobierno. La única manera de controlar a un partido gubernamental que domina en el Parlamento y el Gabinete es mediante la concesión de los controles a las minorías opositoras del cuerpo legislativo. Solo la oposición puede controlar a la mayoría, nunca se autocontrola la mayoría; de ahí el gran éxito político de institucionalizar a la oposición en el Congreso y el Gabinete. Sobresale la figura del “Shadow Cabinet” inglés, un gobierno opositor alternativo apto para vigilar y criticar al gobierno, asimismo se establece una remuneración especial para el líder opositor como lo hizo Canadá en 1905, Australia en 1920, Inglaterra en 1937,<sup>49</sup> etc. La idea es fortalecer la oposición y empalmarla con el Ejecutivo para presionarlo y

<sup>49</sup>ídem; pag. 44

vigilarlo, concediendo también las prerrogativas de los controles a las minorías parlamentarias o congresionales, puesto que una oposición débil procrea gobiernos autoritarios e irresponsables.

#### IV. LOS CONTROLES PARLAMENTARIOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO.

### **BOSQUEJO DE LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO**

No cabe duda que el sistema político mexicano, y muy en particular el Congreso de la Unión, transitan por un proceso de metamorfosis profundo. La irreversible pluralidad, la alternancia y la vitalidad que permea al Poder Legislativo, constituyen presupuestos fundamentales para consolidación del Estado de Derecho en México por la vía pacífica e institucional. Sin embargo, mas allá de cualquier expresión con resonancia retórica, es evidente que forjar un eficaz equili-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

brio de poderes que afiance la legalidad democrática, pasa necesariamente por reposicionar institucionalmente al Poder Legislativo mexicano. Pero reposicionarlo no solo relativamente frente al Poder Ejecutivo, sino, y sobre todo, dotarlo de la estructura y organización interna necesarias para el ejercicio apropiado de sus funciones de representación, legislación, de control y presupuestal. La tendencia auspiciosa observada en los últimos años alienta la esperanza de un fortalecimiento competencial del Congreso de la Unión que debe ir acompasado con la adecuación estructural y organizacional internas.

Pero optimismo aparte, no se debe soslayar la circunstancia de que, si bien el Poder Legislativo mexicano ha ido cobrando creciente conciencia de sí mismo, de su propia legitimidad y los alcances y trascendencia de sus poderes, el proceso de maduración institucional y de potencialización de sus competencias esta aún inconcluso. La breve revista de Derecho Parlamentario comparado que antecede a este inciso, no hace sino insinuar la

necesidad, o más fuertemente dicho, la exigencia de profundizar, extender, perfeccionar y ejercer plenamente, todos los medios de control parlamentario que permitan al Congreso mexicano una incidencia determinante en el curso de la vida política de la nación, así como en la toma de decisiones o adopción de políticas públicas importantes para la ciudadanía.

Un Poder Legislativo condigno de tan compleja función debe hacer acopio de una gran creatividad parlamentaria para desarrollar con plenitud sus propias funciones, ya sea con el actual marco normativo ó promoviendo las reformas que se estimen necesarias para enriquecer las posibilidades de control del Congreso Mexicano.

En México los medios de control parlamentario responden a la lógica de un sistema de gobierno presidencialista, no existen los instrumentos propios de un régimen parlamentario en los que el Poder Legislativo tiene el poder de constituir o remover al Gabinete o Gobierno, o incluso de desti-

tuir a un ministro mediante un voto de desconfianza. Algunos de los controles parlamentarios de nuestro sistema de gobierno se inspiran en instituciones análogas del régimen presidencial estadounidense conocidas como “puntos de contacto” entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Para efecto de sistematizar los instrumentos de vigilancia y fiscalización del Congreso hacia el Poder Ejecutivo es conveniente referir algunos antecedentes que den cuenta de los medios de control actuales.

El espíritu del presidencialismo americano permea la organización constitucional mexicana, cuestión que evidencian las siguientes palabras de Binkley: “The function of the president in our system is to discover and somehow or other to promote the public welfare amid the mosaic of conflicting interest represented in congress”. “We need presidents experts in the kind of leadership that make this championship effective”<sup>50</sup>. Esas ideas gubernamentales inspiraron al sistema de gobierno

implantado en la Constitución de 1917, en la que se otorgó al presidente cierta primacía política respecto de los poderes restantes. Aparte del conjunto de atribuciones conferidas formalmente por la Carta Fundamental, el presidencialismo mexicano se consolidó significativamente en el ejercicio del poder, mediante la formación del Partido Revolucionario Institucional, cuya jefatura correspondió al propio Presidente de la República.

Por otra parte, de ninguna manera puede pasar inadvertido el hecho de que a partir de las elecciones de 1997 ningún partido político ha tenido mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en tanto que en la Cámara de Senadores desde el proceso electoral federal del año 2000 sobrevino la misma pluralidad en su composición. En el contexto de esa nueva representación nacional se promulga la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1999; con base en ella, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que data de 1934, y en diversos preceptos de la Constitución,

---

<sup>50</sup>Binkley, Wilcred E.; *President and Congress*; Vintage Books; New York; 1962; pag. 381



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

se debe emprender el análisis o la descripción de los medios de control parlamentario del Congreso hacia el Poder Ejecutivo. En consecuencia se puede apreciar que la fuente de los instrumentos de control es diversa, ya que algunos dimanar directamente del texto constitucional, mientras que otros se establecen a través de fuentes infraconstitucionales, como la Ley Orgánica ya referida. Cabría por otro lado, plantearse la pertinencia o validez de instrumentos de control que no están consagrados ni en la Constitución, ni en la Ley, sino en fuentes de inferior rango que se denominan en la doctrina como fuentes infrarreglamentarias; análisis que sin embargo no constituye el objeto de este estudio.

En cuanto a los medios de intercomunicación e información del Ejecutivo al Congreso, sobresalen 2 principalmente, ambos contenidos en la Constitución y de limitada eficacia:

a) El informe presidencial, que constituye la única ocasión en que el Jefe del Ejecutivo hace acto de presencia en el Congreso para dar razón del

curso de su política. El informe está estructurado en el art. 69 constitucional y el art. 7 de la Ley Orgánica del Congreso, se rinde anualmente en un acto solemne, dando con él apertura a las sesiones del Congreso; es leído por el Presidente y contestado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; la contestación del informe es elaborada sin la concurrencia o participación de los diputados, los cuales tampoco tuvieron el texto del informe con anterioridad a su lectura por el Presidente. Además hay que agregar esa práctica de impedir toda pregunta, cuestionamiento o interpelación en la rendición del informe, olvidando que la función natural de todo Parlamento o Congreso, que son por antonomasia la Representación Nacional, es precisamente la de inspeccionar al menos el curso de la política gubernamental.

b) Las comparecencias de los secretarios de estado jefes de los departamentos administrativos y directores de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, son un instrumento parla-

mentario que intercomunica a los funcionarios mencionados con la representación nacional del congreso. La facultad de cualquiera de las cámaras para citar a los funcionarios será ejercitada para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos. ( art. 93 constitucional). Al parecer el precepto es un tanto limitativo, el funcionario no debe sino "informar" es curioso advertir que en este supuesto, a diferencia del informe presidencial, la práctica si ha tolerado la pregunta parlamentaria. Las comisiones de las cámaras también pueden citar a comparecer a funcionarios del Gobierno Federal, según lo prevee la Ley Orgánica del Congreso, conforme a sus arts. 45 y 98.

Entre los medios de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo previstos a nivel de ley se encuentra la pregunta parlamentaria, muy limitativamente regulada en los arts. 45, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso, ante las comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente. Es de notarse a la luz de la ex-

periencia parlamentaria comparada las enormes posibilidades que ofrece este instrumento de comunicación tan precariamente contemplado en nuestro sistema.

En cuanto a los medios de fiscalización o vigilancia parlamentaria destaca el órgano de reciente creación perteneciente a la Cámara de Diputados establecido en el art. 79 constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o Auditoría Superior de la Federación, que aunque dista aún de constituir una jurisdicción contable como los Tribunales de Cuentas europeos, está dotada de mayor independencia y solidez institucional que la extinta Contaduría Mayor de Hacienda.

En lo relativo a la "aprobación de actos", que no es otra cosa que "los puntos de contacto" de la doctrina americana, o "la cooperación constitucionalmente prescrita" entre 2 detentadores de Loewenstein, hay múltiples supuestos, que en principio, asegurarían un cierto control parlamentario, se trata de actos estatales



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

cuya validez constitucional esta condicionada por la concurrencia o acuerdo del congreso o alguna de sus cámaras y el Ejecutivo, es decir por la concurrencia de 2 órganos de poder público. Dentro de un rubro así podemos incluir los siguientes mecanismos la legislación, el presupuesto, el endeudamiento (empréstitos), algunos actos de política exterior y ciertos nombramientos.

La legislación no es en principio una "cooperación constitucionalmente prescrita"; legislar es potestad exclusiva del congreso, salvo las excepciones de la legislación de emergencia, la regulación del comercio exterior y algunos reglamentos de naturaleza autónoma que el Ejecutivo puede emitir. En el proceso legislativo hay un cierto matiz de cooperación o colaboración de poderes, a favor del Ejecutivo al otorgársele en la fase de promulgación a su cargo, el poder relativo de veto. Sin embargo, materialmente, y en virtud de la facultad de iniciativa presidencial, el Congreso antes se limitaba las más de las veces a examinar y aprobar los proyectos de ley del

Ejecutivo. No hay gobierno que pueda emprender su política sin leyes; la normatividad manifiesta o expresada en la ley es el medio técnico por excelencia para realizar una política; es desde este punto de vista, que el Congreso ejerce cierto control sobre la Administración Pública, reservándose la competencia de elaborar las leyes.

El caso del presupuesto, cuya elaboración y presentación corre a cargo del Ejecutivo, al igual que la legislación, confiere al Congreso cierto control, sobre el gasto público específicamente. La Cámara de Diputados tiene la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos, y junto con la Cámara de Senadores aprobar la Ley de Ingresos. El Senado, como representante de los estados ante la Federación, coadyuva con el presidente en la gestión de la política exterior, y en el nombramiento de ciertos funcionarios federales. En materia de tratados internacionales el Senado realiza el acto intermedio de su aprobación, la suscripción la hizo antes el presidente y la ratificación él mismo la hará después. El Senado ejercita un control insuficiente

puesto que el artículo 133 constitucional al mencionar solamente "tratados" hace exclusión de múltiples acuerdos internacionales que pueden surtir efectos y obligan a la nación. La intervención senatorial en los nombramientos del ejecutivo recae en los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, los miembros del cuerpo diplomático y del servicio exterior, empleados superiores de Hacienda y Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; salvo los anteriores supuestos prevalece el principio de libre nombramiento y remoción de funcionarios de la administración, a diferencia del presidencialismo clásico, en el que los secretarios de despacho por ejemplo, deben ser nombrados con aprobación del Senado. En Estados Unidos constitucionalmente no existe la figura de nombramientos absolutamente libres. En cambio nuestra Constitución otorgó al Presidente la facultad de libre nombramiento de Secretarios de Estado<sup>51</sup> (Se

---

51 Barquín Álvarez, Manuel; El Control del senado sobre el ejecutivo; monografía en la compilación "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica; varios autores; UNAM; México, 1977; Pág. 74

exceptúa al Procurador General de la República, cuyo nombramiento está sujeto a aprobación parlamentaria).

En cuanto a la facultad reglamentaria del presidente no había ningún control genérico sobre su legalidad; la legislación de emergencia y suspensiones de garantías si precisa de la anuencia del Congreso; y por último el uso de la facultad de legislación sobre comercio exterior concedida por el Congreso al Ejecutivo, está sujeto a aprobación anual mediante un informe anexo al Presupuesto. (Art. 131 constitucional).

Solo resta en el rubro de la responsabilidad penal, el llamado juicio político; medio débil y excepcional que tiende únicamente a evitar la impunidad del presidente durante su mandato por delitos de alta traición y graves del orden común; los restantes funcionarios del Ejecutivo que gozan de fuero responderán durante su encargo de todo delito, pero previo el juicio político que remueve la "improcesabilidad penal del funcionario. El impeachment para el presidente semeja al estadounidense; la cámara baja por mayoría de sus miem-



## MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

bros decide la acusación pública ante la Cámara Alta, habiendo respetado la garantía de audiencia; el Senado finalmente juzga al acusado por una mayoría calificada de dos terceras partes.