

# ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE EL ORGANISMO LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA

J. Jesús OROZCO HENRIQUEZ \*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. Las diversas formas de gobierno en la región; 3. Organización de las respectivas legislaturas: a) Integración de la llamada cámara baja; b) Integración, en su caso, del senado; c) Integración plural de comisiones; d) Requisitos, incompatibilidades e inmunidades de los legisladores; e) Posibilidad de reelección, y f) Periodos de sesiones; 4. Facultades de control sobre los nombramientos presidenciales; 5. Facultades de control sobre la gestión administrativa, y 6. Facultades de control económico y hacendario.*

## 1. *Introducción* \*\*

El presente trabajo pretende proporcionar un panorama sobre la integración y organización de los congresos o asambleas legislativos en América Latina, si bien —conforme a los objetivos de la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* para la que fue preparado— durante su desarrollo se pondrá énfasis en la estructura, funcionamiento, tendencias y perspectivas del organismo legislativo mexicano.

Tomando en cuenta la habitual preponderancia del organismo ejecutivo en los países latinoamericanos, interesa destacar algunas de las funciones de

---

\* Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Investigador Nacional correspondiente al Sistema Nacional de Investigadores, y Magistrado suplente de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

\*\* El autor agradece la amable colaboración de Hugo Concha Cantú y Juan Carlos Silva Adaya en la recopilación y ordenación de una parte importante del material documental utilizado.

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.

Cabe advertir que el presente estudio se encuentra basado, primordialmente, en el análisis de los respectivos documentos constitucionales de los países de la región,<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

## 2. *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

---

<sup>1</sup> 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 de la República Federal de Brasil (1988, 1988); 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 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, 1991); Constitución Política de la República de Nicaragua (1987, 1987); Constitución Política de la República de Panamá (1972, 1983); Constitución de la República de 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). Con excepción de la Constitución de la República Federal de Brasil, todos los textos constitucionales se obtuvieron de la obra *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, tomos I y II, México, UNAM, 1988.

<sup>2</sup> El estudio del grado de la eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina, tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las constituciones elaborada por Loewenstein, varios de los países latino-

obvio— la distinta forma de gobierno consagrada en sus respectivos textos constitucionales; así pues, prácticamente 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 o semiparlamentarios, coincidiendo con lo que Duverger denomina “presidencialismo aproximado”.<sup>3</sup>

En efecto, con las excepciones que se indicarán, los textos constitucionales latinoamericanos prevén un régimen presidencial, en tanto que el ejecutivo —como señala Jorge Carpizo, en cuanto a las características del sistema presidencial, en contraposición a las de uno parlamentario— se deposita generalmente en un individuo (aun cuando algunos sistemas, como se verá, incluyen dentro del ejecutivo a otros funcionarios administrativos) que recibe el nombre de presidente de la República y que es, al mismo tiempo, el jefe de Estado y el jefe de gobierno; es elegido normalmente por el pueblo y no por el legislativo, lo que le permite independencia frente a éste; cuenta con la facultad de nombrar y remover (la mayoría de las veces) libremente a los secretarios de Estado o ministros, sin que el mismo presidente ni estos últimos puedan ser miembros del legislativo, ni tampoco ser responsables políticamente ante el propio legislativo (con las salvedades de ciertos países que se precisarán); no puede disolver el congreso, pero tampoco éste puede emitir

---

americanos 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 al proceso político y todos los órganos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que, como se podrá apreciar en este estudio, en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semáticas”, 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 constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (*vid.*, Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976, pp. 216-231). En cuanto a la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales, *vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.

<sup>3</sup> *Vid.*, Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 6a. ed., 1986, pp. 272 y ss.

un voto de censura en su contra (con algunas modalidades previstas también en determinados regímenes); finalmente, existe la posibilidad de que el presidente esté afiliado a un partido político distinto al de la mayoría del congreso.<sup>4</sup>

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 con Agustín de Iturbide<sup>5</sup> y, posteriormente, en 1865 bajo Maximiliano de Habsburgo;<sup>6</sup> si bien debe tenerse presente que el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño, que corrió de 1823 a 1889.

---

<sup>4</sup> Cfr., Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 14. Asimismo, siguiendo a Karl Loewenstein (*Op. cit. supra* nota 2, pp. 105-107), Carpizo señala las siguientes características del sistema parlamentario: a) Los miembros del gabinete lo son también del parlamento; o sea, pertenecen tanto al ejecutivo como al legislativo; b) El gabinete se integra por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria; c) El poder ejecutivo es dual: Existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, así como un jefe de gobierno que lleva la administración y el gobierno mismo; d) El gabinete tiene un líder, quien se encuentra en una situación jerárquica superior respecto de los otros miembros del gabinete y, generalmente, se le denomina primer ministro; e) El gabinete, durante su periodo, subsiste siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria; f) La administración pública se encuentra encomendada al gabinete, pero éste está sometido a la constante supervisión parlamentaria; g) Existe entre el parlamento y el gabinete un mutuo control; el parlamento puede exigir responsabilidad política al gabinete, ya sea a uno de sus miembros o al propio gabinete como unidad; asimismo, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se encuentra obligado a dimitir; por su parte, el gabinete no se encuentra indefenso frente al parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y de convocar a nuevas elecciones —estas facultades formalmente son del jefe de Estado, pero materialmente las posee el primer ministro y, en esta forma, a través de una elección general, es el pueblo quien decide si la razón la poseía el parlamento o el gabinete (Cfr., Carpizo, *op. cit.*, pp. 13-14).

<sup>5</sup> Véanse los artículos 23, 29 y 30 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado por la Junta Nacional Instituyente en diciembre de 1822, siguiendo lo previsto en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

<sup>6</sup> Véase los artículos 1o. y 4o. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano el 10 de abril de 1865.

Del mismo modo, cabe mencionar a los regímenes parlamentarios o semi-parlamentarios, como los casos de Uruguay en las constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966; de Chile, entre 1892 y 1925, y de Brasil en 1963, entre otros.

Igualmente, conviene destacar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un ejecutivo colegiado, vigente de 1919 a 1933 y de 1952 a 1966.<sup>7</sup> Al respecto, es oportuno aludir a la experiencia mexicana de un ejecutivo plural o colegiado, que se adoptó con la Constitución de Apatzingán de 1814, cuya vigencia fue restringida a porciones del territorio nacional durante la lucha por la independencia; en dicho ordenamiento constitucional se incorporaron los principios de la “soberanía popular” y de la “división de poderes” —con marcada preeminencia del legislativo—, en tanto que las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso, cuerpo representativo de la soberanía compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (esta corporación era de naturaleza provisional, ya que resignaría sus funciones en una representación nacional, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional); el Supremo Gobierno, corporación colegiada integrada por tres miembros designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses según sorteo efectuado por el Congreso y auxiliados por tres secretarios (el de guerra, el de hacienda y el de gobierno) y una intendencia general; asimismo, el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad y alternos en la presidencia trimestralmente por sorteo efectuado por el Congreso.<sup>8</sup>

En términos muy generales, se podría afirmar con respecto de México que, después de la adopción del régimen presidencial en la Constitución Federal de 1824 —en la que se siguió en gran medida el modelo norteamericano, incorporándole algunas de las peculiaridades del sistema previsto en la Constitución de Cádiz de 1812—<sup>9</sup> y de los convulsionados años que siguieron a

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 104-107.

<sup>9</sup> Cfr., Carpizo, Jorge, “El poder ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824”, en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Méxi-

nuestra independencia, con la Constitución Federal de 1857, el régimen presidencial establecido 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 suprimió por considerarlo como un "órgano aristocratizante y conservador".<sup>10</sup> No fue sino con las reformas constitucionales de 1874 —que, entre otros aspectos, restableció el senado— que se advierte un continuo reforzamiento del ejecutivo, como ocurrió también con las reformas promovidas durante la dictadura de Porfirio Díaz, el texto de la propia Constitución de 1917 y las reformas constitucionales de las primeras décadas de su vigencia —complementadas con disposiciones legales, consuetudinarias y las derivadas de la estructura del sistema político—, en un proceso de concentración de facultades en el ejecutivo siempre creciente y en detrimento de las correspondientes a las demás ramas del poder y de las entidades federativas.<sup>11</sup> Sin embargo, luego de un periodo de transición en que junto a reformas que robustecían al ejecutivo hubo otras que fortalecían incipientemente a los otros órganos, se puede afirmar —tal y como se precisará más adelante— que durante los recientes cuatro lustros aquel proceso se ha revertido y la mayoría de las reformas constitucionales han buscado beneficiar a las demás ramas de gobierno, con el propósito de lograr la racionalización del poder y un mejor equilibrio entre los órganos que lo integran, aun cuando se tiene conciencia de que requieren de un cambio esencial en la estructura del sistema político para que operen con mayor eficacia, cuyos

---

co, UNAM, 1977, pp. 139-140; *idem, op. cit, supra* (nota 4), pp. 41-42; *vid.*, Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano, 1812-1824*, México, UNAM, 1981, pp. 149-185; Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, México, UNAM, 1986, pp. 91 y ss.

<sup>10</sup> *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. 55-59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; *Vid.*, Orozco Henríquez, José de Jesús, "La división de poderes", en *Derechos del pueblo mexicano*, tomo 1, México, Cámara de Diputados-Ed. Porrúa, 3a. ed., 1985, pp. 647-651.

<sup>11</sup> *Vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 1-146.

primeros avances se han percibido con la nueva correlación de fuerzas políticas en la integración del órgano legislativo como resultado de los comicios federales de 1988.<sup>12</sup>

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, por lo que hace a los países de América Latina.<sup>13</sup> 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 de gobierno.<sup>14</sup>

Es necesario advertir que mientras diversos países latinoamericanos siguen el modelo estadounidense en cuanto al carácter unipersonal del ejecutivo, depositando en un presidente de la república (como Argentina, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana), varios incluyen dentro del ejecutivo también, en su caso, a los vicepresidentes 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.

---

<sup>12</sup> *Vid., ibidem, passim.*

<sup>13</sup> *Vid.,* Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 71 y ss.

<sup>14</sup> Véanse los artículos 66 y 99 de la Constitución de la República de Cuba.

Cabe señalar que casi todos los países prevén la elección popular directa y la mayoría relativa al presidente de la República, si bien El Salvador, Guatemala y Perú requieren la mayoría absoluta a dos vueltas, en tanto que 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 establece un periodo de ocho años para el presidente, la mayoría de las constituciones latinoamericanas prevén periodos de cuatro a seis 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); mención especial merece la Constitución de Paraguay que, a partir de 1977, permite la reelección indefinida del presidente.

### 3. *Organización de las respectivas legislaturas*

Entrando propiamente al análisis de los respectivos órganos legislativos, cabe mencionar que la mayoría de los países latinoamericanos 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).

#### a) *Integración de la llamada cámara baja*

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 cuatro y cinco años, salvo el caso de México cuyo periodo es de tres 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 500 de la de México,<sup>15</sup> que es la más amplia de la

---

<sup>15</sup> La ampliación de la Cámara de Diputados a 500 miembros —300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional—, proviene de la reforma constitucional

región; Paraguay cuenta, cuando menos, con 60 miembros; Panamá tiene 67; Nicaragua 90; Uruguay 99; Guatemala 100; Chile 120; Perú 180; Argentina 254, y Brasil 479.

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 políticos 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).

Como una peculiaridad procede mencionar que la Constitución de Nicaragua prevé que también forman parte de la Asamblea Nacional, como representantes propietarios y suplentes, respectivamente, los candidatos a presidente y vicepresidente de la República que, habiendo participado en la elección correspondiente, no hayan sido elegidos, pero cuenten con un número de votos igual o superior al promedio de los cocientes regionales electorales.

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, en un fórum de debate y discusión sobre cuestiones políticas.<sup>16</sup> Hauriou, por su parte, resalta el carácter deliberativo de las legislaturas.<sup>17</sup> 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).

---

publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1986, misma que fue ratificada en la reciente reforma al marco constitucional electoral del 6 de abril de 1990.

<sup>16</sup> *Vid.*, Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, traducción de Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., 1966, pp. 120-147.

<sup>17</sup> *Vid.* Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2a. ed., 1980, pp. 261 y ss.

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 de la fuerza real de los diversos partidos políticos dentro del electorado, garantizando la debida protección de los derechos de las minorías y sin que se obstaculice la conformación de un gobierno viable y estable.

Con estos últimos objetivos, al parecer, durante 1990 se aprobó en México una reforma electoral que, además de conservar el sistema mixto con dominante mayoritario previsto desde 1977 y ratificar la integración con 500 miembros de la Cámara de Diputados como se contempló a partir de 1986—300 diputados electos por votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentan los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país—, se establecen las siguientes reglas para la elección de los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional: *a)* Para tener derecho a registrar listas regionales y, en su caso, que se le asignen diputados conforme a este principio en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, un partido político deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa cuando menos en doscientos distritos uninominales y haber obtenido por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, ya que se pretende estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tienen un alcance nacional, y *b)* Para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán los siguientes lineamientos: *i)* Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios, lo cual garantiza, cuando menos, un treinta por ciento de las curules para la oposición; *ii)* Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos que cumplan con lo dispuesto en el inciso anterior les será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda al porcentaje de votos obtenidos; *iii)* Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% o más de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, asignándosele también dos diputados adicionales de representación proporcional por cada 1% de votación obtenida

por encima del 35% y hasta menos del 60%, y iv) El partido político que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.<sup>18</sup>

Igualmente, con motivo de la referida reforma electoral y la posterior aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la organización de las elecciones federales en México se encomendó a un novedoso organismo público —denominado Instituto Federal Electoral— dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el carácter de autoridad en la materia, profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus decisiones, cuyos principios rectores son la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; el mencionado Instituto, además de contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente con representantes de los partidos políticos nacionales, su órgano superior de dirección —el llamado Consejo General— se conforma con un consejero del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien lo preside); cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores; la mayoría de cada Cámara propone uno de esos consejeros, en tanto que la primera minoría propone al otro); seis consejeros magistrados (cuyos requisitos no pueden ser inferiores a los previstos constitucionalmente para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y son designados, para periodos de ocho años, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados con base en la lista de candidatos propuesta por el Poder Ejecutivo), y predominantemente con representantes de los partidos políticos en función del porcentaje obtenido de la votación nacional emitida, en el entendido de que ningún partido podrá contar con más de cuatro representantes, con lo cual se impide que una sola fuerza política o la suma de las restantes pueda controlar facciosamente las decisiones electorales.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Cfr.*, la reforma al artículo 54 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 6 de abril de 1990.

<sup>19</sup> *Cfr.*, la reforma al artículo 41 constitucional de 6 de abril de 1990 y el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado el 14 de agosto de 1990.

Asimismo, la multicitada reforma electoral creó el Tribunal Federal Electoral, como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones establecidas por el COFIPE. El Tribunal se integra con una sala central permanente —que hace las funciones de pleno— y cuatro salas regionales eventuales, resuelve en una sola instancia y sus sesiones son públicas. Para el ejercicio de sus funciones cuenta con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales son independientes y responden sólo al mandato de la ley; los requisitos y modos de designación de los magistrados son equivalentes a los de los consejeros magistrados. Las resoluciones del Tribunal son obligatorias y contra las mismas no procede juicio ni recurso alguno, pero aquellas que sean dictadas con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Esta última posibilidad —si bien sumamente restringida— es la que hace prevalecer en México la equívocamente llamada “autocalificación” de las elecciones por las cámaras respectivas, a través de un sistema mixto que combina el contencioso político con el contencioso jurisdiccional, de manera similar a lo que ocurre en Bolivia y Guatemala, estimándose deseable que en un futuro el sistema evolucione hasta conferir al Tribunal Federal Electoral la resolución definitiva de los conflictos electorales, como ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.<sup>20</sup>

#### b) *Integración, en su caso, del senado*

Con respecto a la integración del Senado, los periodos constitucionales varían de cuatro años (como en Bolivia, Colombia y República Dominicana), cinco

---

<sup>20</sup> *Cfr.*, reforma a los artículos 41 y 60 constitucionales, así como el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; *vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús. “Algunas consideraciones comparativas sobre los sistemas contenciosos electorales y el nuevo Tribunal Federal Electoral de México”, ponencia presentada al I Congreso Internacional de Derecho Electoral, Universidad Veracruzana e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Xalapa, Ver., 20 a 22 de febrero de 1991; *idem*, “La reforma electoral mexicana de 1990 y el Tribunal Federal Electoral”, ponencia presen-

años (como en Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), seis años (en México), ocho años (en Brasil y Chile), hasta los nueve 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 ex presidentes (como en Perú y Venezuela), del vicepresidente (en Uruguay) e, incluso, de otros ex funcionarios (como en Chile, es el caso de dos ex ministros de la Suprema Corte, un ex contralor general de la República, cuatro ex comandantes de las fuerzas armadas, un ex ministro de Estado y un ex rector).

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 Uruguay se establece la representación proporcional integral de sus 30 senadores, los cuales son electos en una sola circunscripción, y en Venezuela —no obstante su naturaleza federal—, donde al lado de los dos representantes por cada Estado y el Distrito Federal, así como de los ex presidentes que hayan concluido más de la mitad de su periodo constitucional, se prevé 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

---

tada en el Seminario Internacional "Transición a la democracia: España, México y Centroamérica", Universidad de San Carlos de Guatemala e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Guatemala, Guatemala, 21 y 22 de marzo de 1991.

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 sí 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 regímenes 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, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, por lo que una parte importante de los senadores carecía de representatividad geográfica.

Consecuentemente, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de la mayoría, 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.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> *Vid.*, Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Editorial Tecnos, 1973; *vid.*, Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, traducción de Alfredo Gallego, Barcelona, Editorial Ariel, 2a. ed., 1976, p. 55.

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 para justificar la medida, con fecha 15 de diciembre de 1986 se publicó la reforma al artículo 56 constitucional, estableciendo la renovación parcial del Senado cada tres años, volviendo a la idea original del constituyente de 1917, de manera similar a lo que ocurre en Argentina y Brasil, 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 podrá intervenir —según las peculiaridades del sistema político mexicano— en la selección de todos los candidatos del partido mayoritario que eventualmente integrarán el Senado. Incluso, se podría pensar en el aumento del periodo constitucional de los senadores a nueve u ocho años, como ocurre, respectivamente, en Argentina y Brasil.

### c) *Integración plural de comisiones*

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 una parte fundamental del trabajo real y efectivo de las cámaras.

La representación proporcional a la fuerza de cada partido político en las propias cámaras para la integración de comisiones legislativas se contempla expresamente en Argentina, Brasil, Panamá y Venezuela, de manera similar a como lo establecen Alemania Federal, Estados Unidos, Italia y la mayoría de las democracias occidentales contemporáneas.<sup>22</sup>

En México, por lo que hace a la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso en vigor, “las comisiones

---

<sup>22</sup> 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, *Parlaments*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, Union Interparlementaire, 1966; Bradshaw, Kenneth, y Pring, David, *Parliament and Congress*, Londres Constables, 1972, y Wheare, K.C., *Legislatures*, 2a. ed., Londres, Oxford University Press, 1968.

ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios”, lo cual hace depender en gran medida de la voluntad del partido mayoritario el acceso de la oposición a las distintas comisiones. Al respecto, como lo ha advertido Manuel Barquín, se estima que el “procurando” debe desaparecer y, en su lugar, garantizar que las comisiones se integren también con diputados de la oposición —como ocurre en los países referidos—, correspondiendo a cada grupo parlamentario designar el porcentaje de los representantes a que tenga derecho proporcionalmente al número de sus miembros en la Cámara de Diputados; <sup>23</sup> cabe advertir, sin embargo, que en la práctica —como ha podido observarse durante la LIV Legislatura— las comisiones legislativas se integran con mucho mayor número de diputados pertenecientes a las distintas fuerzas políticas que conforman los diversos grupos parlamentarios, en una proporción cercana al número de miembros de cada partido político en la Cámara, si bien se estima indispensable que lo que equivale a una práctica parlamentaria sana se traduzca en una obligación reglamentaria. En su oportunidad, el mismo criterio debiera seguirse para integrar las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores.

#### d) *Requisitos, incompatibilidades e inmunidades de los legisladores*

En cuanto a los requisitos para ser diputado, se puede señalar que la edad fluctúa entre los 21 años (contemplada 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 su parte, casi todas las constituciones que prevén un senado, contemplan la edad de 30 años entre los requisitos para ser senador.

Por otra parte, es frecuente que las constituciones latinoamericanas establezcan diversas incompatibilidades con el cargo de legislador, particularmente el desempeñar cualquier otra función pública —como una peculiaridad, cabe mencionar que, contrariamente a un sistema presidencial puro, en Perú se exceptúa de esta incompatibilidad el ser ministro de Estado—; asimismo, generalmente se les prohíbe a los legisladores ser contratistas con la adminis-

---

<sup>23</sup> *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*, Vol. IX, México, UNAM, 1982, p. 743.

tración pública o tramitar asuntos particulares ante los órganos del Poder Ejecutivo. Al respecto, aun cuando ninguna de las constituciones analizadas establece entre las incompatibilidades el fungir simultáneamente como líder o representante formal de algún sindicato, gremio, central campesina o confederación patronal, estimo que sería conveniente que en México se impusiera tal incompatibilidad, ya que de acuerdo con las peculiaridades de nuestro sistema político la distribución de las candidaturas para las distintas 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 siempre se dedican tiempo completo a su actividad primordial y, en ocasiones, la función parlamentaria se ha impugnado, pues se alega que en algunos casos ha servido para proteger con la inmunidad procesal correspondiente a líderes que presuntamente habían incurrido en algún tipo de responsabilidad.

Prácticamente todas las constituciones latinoamericanas 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 legislatura, si bien en algunas de las constituciones 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.

#### e) *Posibilidad de reelección*

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 Guatemala, Paraguay y Venezuela) la permiten expresamente.<sup>24</sup> 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 —la cual, si bien en 1917 se había ya previsto, con motivo de la nueva candidatura del ex presidente Alvaro Obregón se permitió en 1927 por una sola vez, mediando un periodo, y en 1928 se permitió la reelección indefinida, mediando también un periodo

---

<sup>24</sup> *Vid.*, Camargo, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, UNAM, 1965, pp. 70-73.

supuestamente a fin de que se alternaran en la presidencia Obregón y Calles— y, junto a la mencionada prohibición absoluta de la reelección presidencial, en el mismo año de 1933 se previó la prohibición de reelección inmediata de los legisladores.<sup>25</sup> 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 acentuando 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 como legislador. Por tal motivo, estimo que sería conveniente derogar en México las restricciones a la reelección inmediata de los legisladores.

#### f) *Periodos de sesiones*

De 19 constituciones latinoamericanas, 11 establecen un periodo de sesiones ordinarias al año (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) y ocho prevén dos periodos ordinarios al año (Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela). Mientras que en Ecuador la duración del(los) periodo(s) de sesiones es de dos meses improrrogables, en Honduras es más de nueve meses prorrogables y en Guatemala todo el tiempo que sea necesario; en Bolivia, de tres a cuatro meses; en Chile, casi cuatro meses; Argentina, Colombia y México, cinco meses; Costa Rica, República Dominicana y Venezuela, seis meses; Perú, siete meses; Brasil y Panamá, ocho meses; Paraguay, ocho meses y 20 días, y en Uruguay, nueve meses.

Cabe advertir que en México, según reforma publicada el 7 de abril de 1986, se restableció un doble periodo de sesiones para el Congreso de la Unión, el primero de los cuales se celebra del 1o. de noviembre hasta el 31 de diciembre, como máximo, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio, también como máximo. Con esta reforma se amplió hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido el Congreso, es decir, un mes o 20% más

---

<sup>25</sup> *Vid.*, Valadés, Diego. "Las transformaciones del poder legislativo", en *Obra Jurídica Mexicana*, Tomo III, México, Procuraduría General de la República, 1985, pp. 2563-2569.

que con anterioridad, y se redujo el lapso de ocho meses durante el cual permanecía en receso a intervalos aproximadamente de tres meses y medio, lo cual permite sin duda una programación más adecuada del trabajo de las cámaras y propicia el mejor desempeño de las tareas legislativas y las de control, contrapeso y equilibrio político que les corresponden. De este modo, se volvió al sistema de 1857 que preveía, con fechas distintas, hasta cinco meses entre los dos periodos y que en 1874 se modificó para permitir una prórroga hasta de un mes para el primer periodo y quince días para el segundo, haciendo un total de seis meses y medio, habiendo sido suprimido este último en 1917 para establecer un solo periodo de sesiones ordinarias de cuatro meses como máximo.

El caso de la República de El Salvador nos parece peculiar, en tanto que 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 celebren 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”. Asimismo, el caso de Nicaragua merece mención especial en tanto que tampoco se encuentra constitucionalmente prevista la duración del periodo de sesiones de la Asamblea Nacional, pero sí se contempla que el presidente de la República asumirá las facultades legislativas que dicha Asamblea, durante el periodo de receso, le delegue.

#### *4. Facultades de control sobre los nombramientos presidenciales*

Todas las constituciones latinoamericanas establecen diversos controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento, especialmente al requerir la ratificación del órgano legislativo o de alguna de sus cámaras en el caso de nombramientos 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 federales 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, 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 de la República, 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 nombrado por 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.<sup>26</sup>

##### 5. *Facultades de control sobre la gestión administrativa*

Varias legislaturas encuentran su instrumento más efectivo para controlar la administración a través del propio proceso legislativo, el cual les proporciona la oportunidad de debatir, discutir y criticar la gestión administrativa. Al considerar alguna iniciativa examinan la administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para encontrar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado; es propio de las asambleas legislativas buscar remedios a ciertas quejas antes de aprobar una ley que autorice al ejecutivo el gasto de ciertos fondos

---

<sup>26</sup> *Vid.*, Fix Zamudio, Héctor, "La función jurisdiccional del ministerio público", en *Anuario Jurídico*, Vol. V, México, UNAM, 1978.

o el establecimiento de impuestos a los ciudadanos. Asimismo, puede traducirse en mecanismos importantes de control la participación que se le da al congreso para deliberar y decidir sobre la orientación política del Estado, como ocurre, por ejemplo, con su intervención en las reformas al texto constitucional o en la ratificación de los tratados internacionales.

Con respecto a la función propiamente legislativa de las cámaras, como se sabe, en casi todos los países, incluso democráticos, debido a que el ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, él mismo —entre otros aspectos— ha monopolizado en la práctica la facultad de iniciativa de leyes, particularmente de aquellas que llegan a aprobarse. Para contrarrestar lo anterior y no depender exclusivamente de la información que discrecionalmente el ejecutivo provee al congreso, sería conveniente que se estableciera como organismo auxiliar de ambas cámaras una institución similar a los denominados “consejos legislativos” que prestan asistencia técnica legislativa en las diversas legislaturas de las entidades federativas de los Estados Unidos.

En general, los consejos legislativos proporcionan asistencia técnica mucho más amplia que el mero suministro de información, luego de procesada, es decir, compilada y ordenada después de haber sido localizada en libros, publicaciones periódicas y demás fuentes documentales útiles para la investigación legislativa. La labor de estos organismos comprende, además, la redacción de proyectos de ley y dictámenes con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores; asesoramiento legal; realización de investigaciones y encuestas; revisión y codificación de la legislación; preparación de digestos, resúmenes e informes, etcétera, todo ello bajo criterios objetivos que garanticen igual apoyo a los respectivos legisladores, independientemente de su filiación partidista.<sup>27</sup> Es claro que, dentro de nuestro país, un avance sobre el particular lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas —si bien también tiene otras funciones—, pero que cabría considerar una ampliación sustantiva de las mismas, así como la de sus correspondientes recursos humanos, técnicos y financieros, a efecto de equipararlo a los mencionados consejos legislativos.

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo— empleados por las cámaras para controlar la gestión administrativa del gobierno, cabe men-

---

<sup>27</sup> *Vid.*, Vivas, Jorge B. “Asistencia técnica legislativa en los Estados de la Unión”, en *La Ley*, 10 de abril de 1965, Buenos Aires, pp. 1-2.

cionar: *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).<sup>28</sup>

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, sin que ello derive en la obstaculización de la gestión administrativa.

*a)* Todas las constituciones bajo examen contemplan como facultades de la respectiva legislatura el recibir, solicitar y recabar informes del titular del Poder Ejecutivo, así como de los correspondientes ministerios o secretarías de Estado. Al respecto, en el orden constitucional mexicano, de conformidad con el artículo 69 el primer párrafo del 93, se prevé la obligación anual del Presidente de la República de informar por escrito al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarde la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de darle cuenta al propio Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

El artículo 224 de la Constitución peruana establece que el presidente del Consejo de Ministros —funcionario nombrado y removido por el Presidente de la República— concurrirá ante las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros —nombrados y removidos también por el Presidente de la República, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo—, para exponer y debatir el programa general del gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión, si bien se advierte que la exposición no dará lugar a voto (de censura o desconfianza) del Congreso. En Colombia, por su parte, 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).

---

<sup>28</sup> *Vid.*, Orozco Henríquez, José de Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y proceso legislativo*, México, Senado de la República, UNAM, 1985, pp. 37-41.

Una buena parte de las constituciones confieren facultades al órgano legislativo —ya sea a las cámaras, a sus comisiones o, incluso (como en Perú), a los propios legisladores en lo individual— para que, a través del presidente de la respectiva cámara, se puedan solicitar los informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Al respecto, en ejercicio de lo que se podrían denominar facultades implícitas, los artículos 101 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos facultan a las comisiones de la Cámara de Senadores para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas para ilustrar su juicio; facultad que, inexplicablemente, no se confiere a las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados. Asimismo, a efecto de lograr la eficacia de tales resoluciones de las cámaras legislativas, con fundamento en las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se debieran establecer sanciones en la referida ley orgánica para los casos de desacato según su gravedad y no sólo —como actualmente ocurre— el acudir en queja ante el titular de la dependencia o el Presidente de la República; incluso, se estima que el desacato puede llegar a considerarse, en el caso de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una violación a las leyes federales que trastorna el funcionamiento de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor.<sup>29</sup>

b) Del mismo modo, todas las constituciones analizadas prevén la facultad de las legislaturas para citar y preguntar o interrogar a los titulares de las dependencias administrativas centralizadas o paraestatales. Por lo que hace a México, el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, según reforma publicada el 31 de enero de 1974, contempla la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite a los secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos, así como a los titulares de los organismos públicos descen-

---

<sup>29</sup> En efecto, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 25 de mayo de 1979, sólo autoriza a las comisiones de la Cámara de Senadores —olvidando inexplicablemente a la de Diputados— para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República cuando algún funcionario se niegue a proporcionar las informaciones y copias de documentos que se requieran para el despacho de sus negocios. Cabe señalar, sin embargo, que los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos —promulgado el 10. de marzo de 1934 y parcialmente derogado en términos del artículo segundo transitorio de aquella Ley— sí prevén para las comisiones de ambas cámaras las facultades que se comentan.

tralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Precisamente, a partir de la reforma de 1974, se ha vuelto a dar vigencia en México a este importante mecanismo de control parlamentario que, aun cuando fue usado en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución, había caído prácticamente en el olvido desde los años del maximato; en el mismo sentido, es importante destacar el incremento de las reuniones de trabajo, tanto formales como informales, entre comisiones legislativas y funcionarios federales.<sup>30</sup> Además de seguir promoviendo el ejercicio de esta facultad para estrechar las relaciones y controles entre legislativo y ejecutivo, sería conveniente que tal y como ocurre en algunos sistemas constitucionales —como Venezuela— se pudiera citar a interrogar incluso a particulares, siempre y cuando haya pleno respeto de sus derechos constitucionalmente garantizados.

c) 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 latinoamericanas 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 reuniera una mayoría calificada, puede ser la destitución o dimisión de los correspondientes secretarios o ministros 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, también contrariamente a lo dispuesto en un sistema presidencial puro, el Presidente de la República en Perú y Uruguay puede disolver, en su caso, la Cámara de Diputados o la Asamblea General (esto es, a ambas cámaras), cuando la primera haya censurado o negado su confianza consecutivamente 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 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.

---

<sup>30</sup> *Vid.*, Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra* (nota 11), pp. 104-106.

La responsabilidad política de los ministros de Estado derivada de las interpelaciones y de las mociones de censura o de falta de confianza —que, como una peculiaridad, se establece en las constituciones mencionadas—, 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 jerarquía 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 angloamericano,<sup>31</sup> ya que aquí se requiere que el sujeto incurra en una causal de juicio político y allá pudiera bastar un desacuerdo con la forma en que se esté llevando a cabo una gestión.

d) La gran mayoría de las constituciones de la región facultan a las cámaras para establecer comisiones de investigación; en varias existe la posibilidad de que versen sobre cualquier asunto de interés público (como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Guatemala y Perú) 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),<sup>32</sup> nada impide que dicho juicio se sustancie —correspondiéndole, en su caso, al pleno de cada Cámara el ejercicio de sus respectivas atribuciones— e, independientemente del parecer del ejecutivo, se pueda llegar a destituir y/o inhabilitar al responsable.

Al igual que en México, la regla es que la facultad de establecer comisiones de investigación corresponda al pleno de la Cámara o Congreso (como

---

<sup>31</sup> *Vid.*, Orozco Henríquez, José de Jesús. “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Porrúa, 1984, pp. 123-125.

<sup>32</sup> *Cfr.*, artículos 109 y 110 constitucionales, así como 5o. a 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982.

ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay), si bien en nuestro país, de acuerdo con el texto constitucional, se prevé, como una especie de requisito de procedibilidad, que ha pedido de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores, respectivamente, las Cámaras “tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento...” de los organismos a que se hizo referencia.

El sistema mexicano es parecido en esencia al español, en tanto que también éste lo contempla como una facultad del Congreso de los Diputados, del Senado y, en su caso, de ambas Cámaras conjuntamente —es decir, de las Cortes Generales— (artículo 76 de la Constitución de 1978), previéndose igualmente, como requisito de procedibilidad, que la propuesta de integración de una comisión de investigación provenga del gobierno, de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados (artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982), o bien, del gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (artículo 60 del Reglamento del Senado de 1981). Los anteriores sistemas deben diferenciarse del caso alemán, en tanto que en este país la facultad de integrar comisiones de investigación se contempla, incluso, como un derecho de las minorías, puesto que el artículo 44 de su Ley Fundamental establece que “El Bundestag (Parlamento Federal) tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar comisiones investigadoras que reunirán las pruebas necesarias en sesión pública. La sesión podrá celebrarse también a puerta cerrada”. La diferencia entre la *facultad* del pleno de las cámaras en los sistemas mexicano y español cuando se satisface el requisito de procedibilidad y el *deber* del Parlamento Federal alemán salta a la vista.

Por lo que hace a México, cabría ponderar la conveniencia de que en un futuro, en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas 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 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 pertenez-

can 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 ciertos campos de la actividad gubernamental: agricultura, comercio, defensa, etcétera), se han considerado habilitadas para investigar continuamente lo que el gobierno hace en estos campos.<sup>33</sup> De alguna manera, esta misma situación se presenta en Venezuela, cuyo artículo 160 constitucional establece que “los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento”.

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.

Al respecto, es necesario advertir que el trabajo de las comisiones —particularmente en un sistema presidencial como el nuestro— no debe traducirse en una obstaculización de la gestión administrativa ni que los miembros de las legislaturas pretendan sustituir a los administradores en el desempeño de sus funciones —dando lugar a un falso congresionalismo, que arrojó experiencias negativas en nuestro país a mediados del siglo pasado—, sino en la oportunidad de que los legisladores cuenten con las atribuciones necesarias para modernizar, perfeccionar y complementar varios de los controles previstos constitucionalmente en nuestro sistema presidencial para lograr su eficacia práctica y garantizar la regularidad constitucional de las funciones encomendadas a cada uno de los órganos del poder público, a través de un mejor equilibrio entre los mismos y de su estricta vigilancia para que éstos se sujeten a sus respectivos límites.

e) 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*, de origen escandinavo que, con determinadas peculiaridades, ha sido recogida en varios países, como en España, a través del Defensor del Pueblo y, por lo que hace a Latinoamérica, 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

---

<sup>33</sup> Vid., Bidegain, Carlos María. *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950, pp. 159 a 174 y 373 a 398.

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 y que se integra con un representante de cada partido político, en tanto que en Honduras es electo por el Congreso Nacional cada cinco años.

En este sentido, se estima conveniente establecer en México un organismo auxiliar del órgano legislativo, con plena autonomía funcional, cuya tarea sea recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos fundamentales realizada por los funcionarios administrativos. Con motivo de esta investigación, el referido organismo puede proporcionar, 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.<sup>84</sup> Al respecto, debe tomarse en cuenta la rica experiencia y relevante función que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de Derechos Humanos —en tanto organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, creado por decreto del Ejecutivo en 1990—,<sup>85</sup> pero que a efecto de garantizar su autonomía funcional e institucional hacia el futuro, se considera recomendable que se eleve a rango constitucional su existencia y se le dé participación al legislativo en la designación del titular del órgano, pues se teme que los significativos logros alcanzados por la Comisión hasta ahora en su ámbito de competencia, se pudieran ver frenados o relegados ante un eventual cambio de responsables en su conducción.

## 6. *Facultades de control económico y hacendario*

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y de la ley o presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos

---

<sup>84</sup> Vid., Bradshaw, *op. cit., 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.

<sup>85</sup> La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de junio de 1990.

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 a 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, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, corte o tribunal de cuentas (como en Brasil, El Salvador, Paraguay y Uruguay), así como 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 que constituyen una segunda instancia, siendo jueces ordinarios la primera instancia.

La mayoría contempla que el respectivo titular o sus miembros durarán un específico periodo que coincide con el del Presidente de la República o, en ocasiones, un periodo más largo; pero la mayor autonomía funcional es la prevista para la Contraloría General de la República de Chile, en tanto que el titular es nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado y es inamovible hasta los 75 años; igualmente, para los tribunales de cuentas de Brasil, 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 1977 a la fracción IV del artículo 74 constitucional, indudablemente han contribuido a definir 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, 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, se estima que esta última no ha logrado cabalmente su cometido debido al control que el partido mayoritario 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,<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas —como se dice que 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—<sup>38</sup> se hace indispensable que las funciones 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 este tradicional y constitucionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, pero garantizando su autonomía funcional. Esta última podría consolidarse, 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 come-

---

<sup>36</sup> *Cfr.*, particularmente, los artículos 2o., 5o. y 10 de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978.

<sup>37</sup> *Cfr.*, particularmente, los artículos 46, 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.

<sup>38</sup> 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* 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 en el control del 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 auténtica auditoría externa, particularmente con respecto del ejecutivo, quien, por mucho, ejerce la mayor parte del presupuesto público.

tido 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 la revisión 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 latinoamericanas 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, para erradicar cualquier vestigio de abuso del poder.