

REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

No. 1

PRIMERA EPOCA

Vol. I Enero-Abril de 1991

SISTEMA INTEGRAL DE
INFORMACION Y DOCUMENTACION



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Adg. 4260



BIBLIOTECA LEGISLATIVA

REVISTA MEXICANA
DE
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS



DIP. SOCORRO DIAZ PALACIOS,

Presidenta de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

DIP. RODOLFO DUARTE RIVAS

Director del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

**REVISTA MEXICANA
DE
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

Primera Epoca

Vol. I

Núm. 1

enero-abril de 1991

BIBLIOTECA LEGISLATIVA

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNION**

REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, es una publicación cuatrimestral de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de su Instituto de Investigaciones Legislativas; Primera Epoca, Vol. I, Núm. 1, enero-abril de 1991.

DR © Cámara de Diputados

Instituto de Investigaciones Legislativas, Palacio Legislativo, Edificio H, tercer nivel, Avenida Congreso de la Unión s/n, Colonia El Parque, México, D.F., 15960; Tels. 542-53-92 y 522-15-72.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ISSN: En trámite

INDICE

Presentación

Sección doctrinal

	Pág.
El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa	
MANUEL BARQUIN ALVAREZ	11
Significado del poder legislativo en la reforma del Estado mexicano	
RODOLFO DUARTE RIVAS.	63
Parlamento Centroamericano y Parlamento Europeo. Canales de cooperación birregional	
JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA	75
Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina	
J. JESUS OROZCO HENRIQUEZ	93
La reorganización funcional del Congreso	
HUMBERTO QUIROGA LAVIE	125
El control parlamentario en España	
LUIS RAIGOSA SOTELO	153
El control parlamentario	
FRANCISCO RUBIO LLORENTE	181

	Pág.
Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México	
DIEGO VALADES	201

Sección documental

Disposiciones constitucionales y legales relevantes a las Cortes Generales de España.	231
I. Constitución Española. Artículos Reguladores del Control Parlamentario	233
II. Reglamento del Congreso de los Diputados	241

PRESENTACION

La LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene el agrado de presentar el primer número de su *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, cuyo propósito es el de proporcionar a los legisladores, a la comunidad académica y demás lectores interesados, materiales para una mayor comprensión del fenómeno de las asambleas representativas.

Resulta habitual que todo parlamento o congreso cuente con una publicación que incluya estudios, investigaciones y monografías destinadas a informar y explicar la inserción de la institución parlamentaria en el seno del estado, las atribuciones de las cámaras, su estructura interna y sus procedimientos.

De acuerdo con lo previsto, la *Revista* tendrá una periodicidad cuatrimestral y publicará las colaboraciones de analistas interesados en ahondar en el dominio de la función parlamentaria, con un enfoque predominantemente comparativo y académico para el cabal cumplimiento de sus objetivos. De igual manera, contará con una sección documental para dar a conocer ordenamientos parlamentarios y electorales, así como disposiciones con valor histórico y demás materiales normativos relevantes, que puedan servir como punto de referencia a los interesados en los trabajos legislativos.

Se estima que el análisis comparado de los diversos sistemas parlamentarios y congresionales resulta sumamente importante para fomentar una nueva visión de la tarea que corresponde al Poder Legislativo en el desarrollo institucional del país. El nuevo marco jurídico y político del Congreso de la Unión, que se vuelve indispensable para la expansión de nuestra vida democrática, no puede prescindir de las experiencias de otras democracias representativas, particularmente en lo que respecta al significado y al rol que desempeña su asamblea política.

El derecho constitucional mexicano y la ciencia política, en la docencia y en la investigación, deben abordar con mayor empeño el fenómeno de la distribución constitucional del poder político, así como el acomodamiento de la legislatura a las transformaciones del estado contemporáneo. También, debe alentarse y cobrar relevancia en las instituciones de educación superior, la disciplina del derecho parlamentario.

Esta publicación comienza a editarse en los momentos en que se viven intensos cambios en el país en pos de su modernización y en la ocasión en que sobre el Poder Legislativo repercuten las condiciones de pluralidad y de competencia que caracterizan el escenario político del México de hoy.

Esperanzados de que la presente *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* contribuirá al desarrollo de una nueva cultura política, confiamos de que tendrá una larga vida para el bien de nuestras instituciones democráticas.

EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE EL EJECUTIVO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Manuel BARQUIN ALVAREZ *

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Retrospectiva del control del legislativo sobre el ejecutivo y la administración pública federal en las constituciones mexicanas; 3. Organización interna del legislativo y sus funciones de control; 4. Control a través de comparecencias e interpe-laciones; 5. Control por medio de comisiones de investigación; 6. Res-ponsabilidad de los servidores del Estado.

1. *Introducción*

Las funciones de los órganos legislativos han sido objeto de las más amplias clasificaciones; sin embargo, no es el propósito de este trabajo el de estudiarlas a todas, sino más bien el de mencionar a aquellas que sirvan como marco de referencia a un estudio de las funciones de control que tiene el Congreso de la Unión en México sobre el ejecutivo y la administración pública federal. Al propio tiempo, se incluyen referencias de derecho comparado, sin el propósito de proponer un estudio sistemático, sino con el fin de establecer un parámetro de referencia de nuestro orden jurídico, en relación con el de otros países.

La Palombara ha clasificado en cinco las funciones que desarrolla una legislatura. La primera sería la de emitir normas generales. En relación con

* Consejero Magistrado del Consejo General del Instituto Federal Electoral; Investigador Nacional e Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo licencia.

esta función es que la mayoría de los críticos del poder legislativo han formulado la tesis sobre su decadencia. Dentro de los elementos que han contribuido a que decline la importancia del legislativo, en casi todos los países, se puede mencionar a la creciente complejidad de los aspectos técnicos de la política que requieren de estudios especializados o de la utilización de técnicos y expertos.

La complejidad de las sociedades industriales contemporáneas ha hecho necesaria la expedición de una legislación más amplia y cada vez más referida a aspectos de índole técnico. En los países en desarrollo el fenómeno apuntado es aún más acusado, debido al mayor grado de intervención del Estado en la economía, por no hablar de los países socialistas, donde sería obvio pensar en que existe una regulación más amplia y detallada. Los órganos legislativos se encuentran menos dotados para enfrentar el problema de una regulación más amplia y especializada; son en cambio las burocracias dependientes del ejecutivo las que cuentan con los recursos humanos y materiales para enfrentarse al problema que nos ocupa. En la generalidad de los casos, los miembros del poder legislativo no son especialistas, sino generalistas, menos aún expertos profesionales en las innumerables e inimaginables actividades específicas que son reguladas por el Estado. Además, rara vez cuentan con el apoyo de especialistas y aparatos de información y documentación que les permitan conocer profunda y ampliamente todos los problemas de regulación que se les plantean.

En segundo término, la representación constituye la función más conocida del poder legislativo y es de hecho la que históricamente lo impulsó y consolidó su poder, a través de las sucesivas ampliaciones del electorado. El concepto de representación puede tener varias connotaciones. La estrictamente jurídica, que implica la idea de un mandato; la sociológica, que conllevaría la necesidad de que el legislativo refleje la composición de la sociedad que pretende representar. La representación política, en el caso del legislativo, implicaría el vínculo entre dos entidades colectivas, los votantes y los integrantes del legislativo. En este respecto es importante hacer notar que la concepción y la función de la representación ha sido notablemente transformada por el efecto de la urbanización y la industrialización, que han introducido el electorado masivo.

En tercer lugar, las legislaturas también son arenas donde se presentan conflictos de intereses. En las legislaturas se formulan las demandas de los distintos grupos e intereses, ahí son identificadas, expuestas y comunicadas.

Los demás grupos e intereses manifiestan, a su vez, su adhesión u oposición a las demandas formuladas. Una vez que las demandas son articuladas en las legislaturas se procede a su agregación, lo que implica que son sometidas a conciliaciones y compromisos. A tales efectos, se pueden buscar puntos comunes entre las distintas demandas o bien se pueden reducir las expectativas de los grupos que las proponen. Como resultado de lo anterior se forman dentro de las legislaturas coaliciones permanentes o temporales. En los Estados Unidos la identificación de un congresista con un grupo de interés resulta negativa, mientras que en Inglaterra, como en la mayoría de los países, es una práctica aceptada.

En cuarto lugar, los legislativos son también importantes instrumentos de sociabilización y educación política. La sociabilización política se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetúa a través del mantenimiento de su legitimación con la población. El proceso de sociabilización política permite la identificación del ciudadano con su gobierno, lo que a su vez conlleva su aceptación. Los legislativos son, asimismo, vehículos de educación política. Por una parte, los debates que se llevan a cabo en las legislaturas hacen del conocimiento del público los problemas que confronta el Estado; por la otra, las necesidades mismas del debate parlamentario obligan a la presentación de los problemas más complejos del gobierno en una forma accesible para los legisladores y, por ende, más comprensible para el público. De otra manera, quizá el debate se confinaría a la enrarecida atmósfera de los feudos burocrático-profesionales y se vertiría sólo por medio de sus lenguajes especializados.

La Palombara alude a las funciones de vigilancia e investigación de las legislaturas en el último lugar, pero les concede un lugar muy importante. Recientemente, varios autores han señalado el hecho de que las legislaturas en el siglo XX han perdido mucha de la importancia que tuvieron en los siglos XVIII y XIX, cuando prácticamente asumieron una posición hegemónica. Resulta casi un fenómeno universal el desarrollo de los poderes ejecutivos, ya sea en el ámbito de los sistemas presidenciales, donde es más obvio, o en el de los parlamentarios.

Por lo anterior, el autor mencionado afirma que las legislaturas no sólo se encuentran inadecuadamente equipadas para la generación de normas generales, sino que tampoco puede afirmarse que sean completamente representativas. Las legislaturas son una más de las instituciones que tienen por función la agregación de intereses y la resolución de conflictos. Para termi-

nar, las legislaturas no pueden desempeñar un papel más importante en la función de sociabilizar y educar políticamente. Sin embargo, les queda a las legislaturas un conjunto de funciones muy relevantes, que pueden llevar a cabo y que ninguna otra institución o poder del Estado puede desempeñar con el mismo grado de efectividad, como son las funciones de supervisión, vigilancia e investigación.¹

El examen del concepto de control es indispensable para la ubicación del tema objeto de estudio. De las muchas conceptualizaciones y clasificaciones sobre el control del Estado y los controles sobre los órganos que los conforman, sólo me referiré con amplitud a las elaboraciones doctrinales de Karl Loewenstein y Maurice Duverger. El primero comienza por formular una clasificación de los controles en verticales y horizontales. Los controles verticales son los esquemas o patrones de acción y de interacción que funcionan entre la totalidad de los órganos del Estado, por una parte (ya sea que se trate de legislativos, del ejecutivo o de los tribunales), y el electorado, por la otra parte. Como ejemplos de control vertical Loewenstein propone al federalismo, a la garantía de las esferas de derechos del gobernado, y al pluralismo entendido como el respeto a la acción de los grupos intermedios, como los concibieron Montesquieu y Tocqueville. No obstante, no es dentro del conjunto de controles verticales donde podemos encontrar a los controles del legislativo sobre el ejecutivo. Los controles de tipo horizontal son aquellos que se ejercen dentro de un mismo nivel jerárquico, son además controles que se ejercen por y con respecto de órganos del Estado. Los controles de tipo horizontal se dividen, a su vez, en controles intraorgánicos e interorgánicos. En el caso de los controles interorgánicos es clara la interacción de dos órganos distintos, dándose dos supuestos: que uno de los órganos controle a otro o que los dos se controlen mutuamente. El control se efectúa a través de los mecanismos de concurrencia obligada de los órganos en el ejercicio de sus facultades o a través de la subordinación de la eficacia del acto de un órgano a la autorización o ratificación de otro órgano. Los controles intraorgánicos sólo se presentan en el caso de los órganos colegiados. En este supuesto, los controles mencionados condicionan el grado de autonomía funcional del órgano colegiado, lo que a su vez implica el nivel y tipo de interacción con los demás órganos. Es decir, en la medida en que el órgano colegiado tenga un

¹ Joseph La Palombara, *Politics Within Nations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1974, pp. 134-184.

menor grado de autonomía funcional será más difícil que realice un control efectivo y, en cambio, será más fácil que sea controlado por otros órganos.

La autonomía funcional de un órgano colegiado depende de la amplitud que tenga para conducir sus procedimientos internos y tomar decisiones, evitando la intromisión o la presión de otros órganos. Existe un conjunto de elementos que permite determinar el grado de autonomía de un cuerpo legislativo. Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar a la libertad que tiene un cuerpo colegiado para formular su regulación interna y nombrar a sus órganos internos. La protección de la minoría en contra de una mayoría sofocante se logra a través de medidas como la mayoría calificada. Finalmente, el bicameralismo es uno de los más formidables controles intraorgánicos sobre los legislativos.²

La aplicación de la teoría de Karl Loewenstein a la Constitución Mexicana —que explica el equilibrio y armonía de un sistema constitucional como el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos—,³ nos permite afirmar que el desequilibrio de poderes se debió a la reducción, casi imperceptible de los controles interorgánicos de los poderes legislativo y judicial, y al incremento en los controlés intraorgánicos en el Congreso. En consecuencia, el estudio en conjunto de las relaciones de control puede aportar una visión del equilibrio existente. Las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo.

Una ulterior delimitación del tema podría fundamentarse en la distinción entre los poderes de los parlamentos occidentales, formulada por Duverger, quien los distingue en tres tipos: delimitación, control e impulso; las funciones que aquí se analizan son primordialmente las de control.⁴ Las facultades de delimitación se traducen en la función de definir los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del gobierno, señalando básicamente las facultades

² Karl Loewenstein, *Political Power and Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, pp. 164-182.

³ *Ibidem*.

⁴ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1970, pp. 186 a 190.

legislativas, las facultades en materia de presupuestos, así como la ratificación de tratados. Sin embargo, la distinción formulada no admite una expresión tajante debido a que las facultades en materia fiscal pueden ser de delimitación, cuando se refieren a la aprobación del presupuesto, y de control, cuando tiene por función verificar que las erogaciones del Estado se hayan conformado con lo previsto en el presupuesto. De esta manera, el criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos, permite establecer cuándo se trata de un acto de delimitación y cuándo se trata de un acto de control, aun en el caso de que el mismo cuerpo ejercite los dos tipos de funciones.

La distinción entre los actos de control y de delimitación también se puede ejemplificar con la intervención del Senado, con relación a los tratados que suscriba el ejecutivo. En este caso, a pesar de tratarse de un acto intermedio,⁵ que tiene lugar después de la suscripción y necesariamente antes de la ratificación (actos cuya ejecución corresponde al jefe del Estado), se trata claramente de un acto de control, en virtud de que la ratificación es un acto que no implica el ejercicio de una facultad de decisión más allá de la autorización del Senado y, por otra parte, en nuestro sistema constitucional la aprobación de un tratado, a través del concurso de la voluntad del ejecutivo y el Senado, implica regularmente la generación de normas generales obligatorias, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional. Por lo anterior, la intervención del Senado implica dos acciones que, aunque simultáneas, pueden diferenciarse. Primeramente, el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesto para su ratificación, con el objeto de determinar si no existe oposición alguna entre la Constitución y este último. Finalmente, su aprobación constituye la primera fase del acto complejo, que junto con la suscripción del ejecutivo hace entrar en vigencia al conjunto de normas contenidas en el tratado o convención, incorporándolas al orden jurídico nacional. Por lo que es en función de la primera de las acciones del Senado que se le puede caracterizar como una función de control, toda vez que la verificación se realiza contra el marco preestablecido por el poder constituyente y el legislativo, en su calidad de órganos de delimitación de los actos del poder ejecutivo. Mientras que la acción del ejecutivo, al concurrir con la ratificación del Senado para dar vigencia al tratado o la convención, puede asimilarse a una función materialmente legislativa y, por ende, de delimitación.

⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 442

2. *Retrospectiva del control del legislativo sobre el ejecutivo y la administración pública federal en las constituciones mexicanas*

Sin pretender formular un estudio histórico del desarrollo del control del legislativo sobre el ejecutivo, en forma exhaustiva, sería importante poner de relevancia cuáles han sido sus tendencias generales. En lo que respecta a la Constitución de 1824, habría que hacer notar que al adoptar el bicameralismo (artículo 7o.) incluyó a uno de los controles intraorgánicos más formidables, a pesar de que los constituyentes lo hayan incluido por otras razones, i.e., el federalismo. Sin embargo, un factor determinante es que no consagró el principio de no reelección de los miembros del legislativo —lo que permite la generación de un espíritu de cuerpo en el legislativo y el ulterior desarrollo de una carrera legislativa y, por lo tanto, de una carrera política independiente o ajena a la de la burocracia dependiente del ejecutivo—. Por lo que se refiere al Senado, se previó su renovación parcial, por mitad, cada dos años, mecanismo similar al existente en el modelo norteamericano —dicho sistema de renovación también favorece el surgimiento de un espíritu de cuerpo y facilita la consolidación de una carrera legislativa (artículo 25).

Los diputados y senadores, bajo la Constitución de 1824, gozaban de fuero e inviolabilidad (artículos 41 y 42). El veto del ejecutivo era relativo y podía ser superado por una segunda aprobación del Congreso, tras una votación afirmativa de mayoría calificada de asistentes, en cada cámara (artículo 56). El período ordinario de sesiones del Congreso era de tres meses y medio (artículos 67 y 71). La responsabilidad del presidente de la República ante el legislativo era amplia, incluía: traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno; cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo (artículo 38, fracción I), así como por actos dirigidos “manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos... , o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma”. Con todo y ser amplia, la redacción es imperfecta. Por una parte, es difícil de tipificar la traición contra la independencia o la forma establecida de gobierno, por parte del ejecutivo, sin que al propio tiempo hubiera infringido sus deberes. Por la otra, parece que la traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno pudiera no ser punible, si se hubiera cometido antes de ser electo presidente. Paradójicamente, parece como si la redacción hubiera sido diseñada para que Santa Anna no pudiera ser destituido como presidente, interpretando que sus anteriores traiciones

fueron cometidas antes de que hubiera ocupado el ejecutivo, después de su primer desempeño en el cargo. La Constitución de 1824, por lo que hace a su sistema de control del ejecutivo por el legislativo, se presenta como un antecedente que, a pesar de su efímera y precaria vigencia, tuvo influencia sobre instrumentos jurídicos posteriores.

La Constitución de 1857 estableció un sistema congresionalista y unicameral, lo que por principio implicó que el control del legislativo fuera más efectivo, por la supresión de controles del ejecutivo sobre el legislativo, como el veto, así como por la desaparición del control intraorgánico del bicameralismo.

Asimismo, se amplió el período de sesiones a dos, el primero de tres meses y el segundo de dos, para hacer un total de cinco (artículo 62). El veto se redujo a una "opinión del ejecutivo", que en caso de ser adversa al proyecto de ley sólo obligaba a una nueva discusión y una segunda aprobación, con mayoría absoluta de asistentes (artículo 70, fracciones IV a VIII). Incluso, una votación de mayoría calificada y una declaración del Congreso unicameral por "caso de urgencia notoria", podía eliminar el trámite de pedir la opinión del presidente (art. 71). La responsabilidad del titular del ejecutivo ante el legislativo se amplió y tipificó en forma precisa, incluyendo: traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El régimen congresionalista de la Constitución de 1857 no estuvo en vigencia por un período prolongado. Por una parte, la Guerra de Tres Años y el Segundo Imperio hicieron necesaria la suspensión de su vigencia. No tardó más de un mes, contando a partir de que se instalara el gobierno nacional de Benito Juárez, en 1867 —tras la derrota y fusilamiento del archiduque Maximiliano de Habsburgo—, para que el propio Juárez propusiera la modificación de la Constitución de 1857, principalmente para volver a un sistema presidencial. Aun cuando Juárez no pudo modificar la Constitución, es posible concluir que estableció *de facto* un sistema presidencial, pues incluso reformó la Constitución "en uso de las amplias facultades de que me hallo investido", y al margen del texto constitucional.⁶

Por ello, pudiera decirse que tras la Guerra de Tres Años, el Segundo Imperio y la presidencia de Juárez, que equivalió a un presidencialismo de

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1981, pp. 681-697.

emergencia o *de facto*, no debió ser difícil para Sebastián Lerdo de Tejada inaugurar un presidencialismo *de iure*, a través de la reforma de 1874. Dicha reforma reintrodujo el bicameralismo y el veto, estableciéndose el Senado como segunda cámara y otorgando a éste las funciones de control consistentes en aprobar los tratados y convenciones internacionales suscritos por el ejecutivo; ratificar los nombramientos del ejecutivo —ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada—; así como autorizar al ejecutivo para ordenar la salida de tropas nacionales fuera del territorio, el ingreso de tropas extranjeras, la estación de escuadras extranjeras por más de un mes y el uso de la guardia nacional fuera de sus respectivas entidades (artículo 72, apartado B, fracciones I a IV).

El constituyente de 1917, en principio, modificó el sistema de la de 1857, reduciendo a un periodo las sesiones del Congreso, del primero de septiembre al treinta y uno de diciembre. Empero, a raíz de la reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales, de fecha 7 de abril de 1986, finalmente el Poder Revisor volvió al sistema de la Constitución predecesora, al establecer un primer periodo de sesiones ordinarias que comienza el 1º de noviembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre, así como un segundo que inicia el 15 de abril y no puede prolongarse más allá del 15 de julio. Asimismo, la Constitución del 17 redujo las causales de responsabilidad del titular del ejecutivo a dos: traición a la patria y delitos graves del orden común. Por otra parte, según la reforma constitucional del 29 de abril de 1933, se introdujo el principio de no reelección de legisladores para el periodo inmediato (artículo 59), quizá por la inercia antirreeleccionista agudizada después de los intentos de Obregón de eliminarla por lo que hace a la presidencia, a través de las reformas constitucionales de 1927 y 1928, lo que resultó en la obstaculización del desarrollo de una carrera política en el legislativo y dejando la opción de una carrera alternante con la de la burocracia dependiente del ejecutivo, el ejercicio de actividad profesional o la iniciativa privada.

La Constitución de 1917 ha sido modificada para adaptarse a la evolución que se había de presentar en los años posrevolucionarios. La centralización de facultades en el poder ejecutivo y en la federación fue la dirección que, en una especie de movimiento pendular, se desplazó de la Constitución original a un presidencialismo cerrado, durante los últimos años veinte y primeros treinta; el retorno hacia un presidencialismo simplemente dominante se inició desde la segunda parte de los años treinta, con el régimen del presidente Cárdenas. Sin embargo, en otros aspectos, apenas se inició

en la década de los setenta. Puede afirmarse que aún no regresa el péndulo a la posición que tenía en el proyecto de 1917, pero no puede asegurarse que habrá de hacerlo en los próximos años. Incluso, el sistema podría retrotraerse a un nivel menos presidencialista que el de 1917, para que fuera posible afirmar que se ha dado una evolución política que trascienda el centralismo político y económico que la lucha armada hizo necesario, pero que no se justifica más.

No es el caso referirse a la hipertrofia de los poderes y prerrogativas del ejecutivo durante el maximato, sólo me referiré a lo que concierne a la relación con el legislativo y sus posibilidades de control sobre el primero. La interpretación favorable al ejecutivo que dio la Suprema Corte al artículo 49 de la Constitución le permitió al presidente de la República emitir legislación delegada como si fuera legislación de emergencia; en efecto, diversas leyes e incluso el Código Civil fueron emitidos por el ejecutivo en uso de "facultades extraordinarias para legislar". Por otra parte, la reforma del artículo 58 de la Constitución abolió en el mismo año de 1933 la renovación parcial del Senado, para establecer su renovación total en cada elección presidencial (si bien, según reforma constitucional publicada el 15 de diciembre de 1986, se volvió a la idea original del Constituyente de 1917, restableciendo la renovación parcial del Senado cada tres años). Finalmente, durante los últimos meses del maximato, el general Abelardo L. Rodríguez, presidente sustituto, promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, producido por un legislativo sujeto a uno de los más álgidos periodos del presidencialismo cerrado. Si bien el reglamento en cuestión no es un modelo de salvaguardia de la autonomía funcional del legislativo, tampoco es un instrumento de abierta dominación del ejecutivo, como se verá más adelante.

Hubieron de pasar muchas décadas y algunas crisis políticas antes de que se generara un instrumento que diera mayor autonomía funcional al legislativo, como ocurrió con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* del 25 de mayo de 1979. Instrumento que además garantiza un mínimo de derechos a las minorías parlamentarias y refuerza el pluralismo que introdujo la Reforma Política de 1977. La reforma al artículo 93 de la Constitución, de 24 de enero de 1974, amplió las facultades de supervisión e investigación del legislativo, permitiendo a las cámaras citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria

a fin de que rindan los informes que se les requieran, en ocasión de que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. El mismo artículo fue reformado en diciembre de 1977, adicionándose un tercer párrafo que permitió a las cámaras la integración de comisiones cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La reforma a la Constitución, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de diciembre de 1982, incluyó la renovación del Título Cuarto, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", que amplía y precisa la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos tanto de la administración pública federal como de las entidades federativas. Título que sería nuevamente modificado con la reforma del 10 de agosto de 1987, para incluir como sujetos del juicio político y de la declaración de procedencia a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como para sustituir la denominación de Jefe del Departamento del Distrito Federal, por la de titular del órgano de gobierno del D.F. El presente trabajo sólo se ocupa de los controles específicos del legislativo sobre el ejecutivo y la administración pública federal. Por ello, se excluye el control que se efectúa en relación con el ejercicio de funciones materialmente legislativas. Únicamente se incluye al control que se efectúa a través de facultades que, a pesar de ser formalmente legislativas, son en realidad actos que sólo generan normas concretas o incluso actos de mera administración. Una ulterior delimitación ha sido incluida por cuanto a que sólo se consideran los controles unilaterales y potestativos del Congreso sobre el ejecutivo y la administración pública federal, de manera que únicamente son estudiadas las facultades materialmente no legislativas que implican actos de vigilancia y supervisión.

3. *Organización interna del legislativo y sus funciones de control*

El estudio del control parlamentario sobre el ejecutivo no sería comprensible sin el estudio de sus medios de instrumentación. En las legislaturas modernas las labores legislativas de las asambleas son instrumentadas conforme al principio de la división del trabajo por medio del sistema de comités o comisiones, permanentes o temporales. El desarrollo de las comisiones pudo haberse debido a la creciente complejidad de las materias sujetas a regulación, así como al cúmulo de conocimientos técnicos que se hicieron necesarios con el transcurso del tiempo. Tan coincidentes resultan los

desarrollos del sistema de comisiones y el proceso de industrialización, que La Palombara cree encontrar una correlación entre el grado de industrialización de un país y el número de las comisiones legislativas permanentes existentes.⁷

En términos generales, existen dos sistemas distintos para la operación de los sistemas de comisiones: el inglés y el norteamericano. En el propio, existe una diferenciación entre las comisiones que se abocan al conocimiento y discusión de los proyectos de ley y aquellas otras cuya función consiste en supervisar y vigilar el desempeño de las labores de la administración pública. En particular, el sistema inglés se acentuó después de la Primera Guerra Mundial, ya que durante el conflicto bélico se crearon comisiones especiales, cuyo objeto fue fiscalizar a la administración pública. En contraste, el sistema norteamericano reúne en las mismas comisiones las funciones legislativas y de supervisión de la administración pública.⁸

El sistema inglés tiene otra particularidad, que consiste en la aparente falta de especialización de las comisiones que se dedican a conocer de los proyectos de ley; ya que existen seis comisiones, sin distribución de competencia y a las que, en principio, se envían indistintamente los proyectos de ley. Sin embargo, en la práctica existe un cierto grado de diferenciación informal.⁹

Fuera de la diferenciación apuntada entre los sistemas inglés y norteamericano, también encontramos variantes locales. Francia, por razones históricas, se ha tratado de alejar del sistema de comisiones, restándoles influencia y atribuciones. En la Cuarta República no sólo se admitía el sistema de comisiones, sino que se les dio tanta importancia que, incluso, la aprovecharon para asumir funciones políticas, a tal grado, que en algunos casos se vieron en la posibilidad de amenazar la estabilidad del gabinete en turno. En realidad fueron los abusos cometidos por las comisiones los que condicionaron una reacción negativa por parte de los arquitectos de la Quinta República, Charles de Gaulle y Michael Debre; reacción que se tradujo en una considerable pérdida de poder para las comisiones parlamentarias. La única

⁷ La Palombara, *op. cit.*, p. 124.

⁸ Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1973, pp. 67, 68 y 69.

⁹ *Idem*, p. 67.

que ha escapado de la *capitis diminutio* impuesta por la Constitución de 1958 fue la de economía y finanzas.¹⁰

El rasgo más distintivo del sistema de comisiones en Alemania Federal consiste en que cada una de ellas constituye una especie de microcosmos del legislativo, ya que cuenta con una integración proporcional que no sólo se aplica a las propias comisiones —como es el caso en el sistema norteamericano—, sino que incluso se extiende a la presidencia de cada una de ellas que también se asigna conforme al sistema proporcional. Sin embargo, la amplia intervención que se le da a los representantes de los partidos minoritarios está equilibrada, debido a que las comisiones del parlamento alemán, en contraste con las del congreso norteamericano, no tienen la amplitud de funciones para fijar la agenda, dirigir los debates y nombrar a los miembros de las subcomisiones, como sucede en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica.¹¹

La eficiencia del sistema de comisiones depende no sólo de las facultades formales y del poder real de que goce el parlamento frente a los otros poderes, sino también de la estructura y procedimientos con arreglo a los cuales deben funcionar las comisiones. En este respecto, La Palombara enumera cinco condiciones que determinan, desde su punto de vista, la efectividad de las mismas: a) la dimensión de las comisiones, ya que si son demasiado numerosas no será eficaz su acción; b) la reelección de los miembros del poder legislativo, ya que su experiencia y capacitación será mayor en la medida que su permanencia en el poder se prolongue; c) el auxilio de asesores especializados e independientes, ya que de otra manera no sería posible que tuvieran un conocimiento cabal de la materia objeto de regulación, y d) las designaciones de los integrantes de las comisiones y, en especial, las de sus presidentes, deben realizarse sobre la base de su antigüedad, o *mutatis mutandis*, podríamos decir de su experiencia.¹²

En razón de la división que se ha formulado para los propósitos de guardar un cierto orden en la exposición del presente trabajo, la referida a las comisiones legislativas también ha sido dividida en dos áreas, según

¹⁰ André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1971, pp. 590 a 593; La Palombara, *op. cit.*, p. 126.

¹¹ La Palombara, *op. cit.*, p. 127.

¹² *Idem*, p. 125.

que se trate del desempeño de sus funciones de índole legislativa o de la fiscalización de la administración. Así, en esta parte, la exposición se ha reducido a considerar la primera de las funciones, dejando el estudio del problema de la supervisión de la administración a través de comisiones legislativas para la cuarta parte del trabajo. Según Jean Blondel, en la gran mayoría de los países las comisiones legislativas se han concentrado en las funciones legislativas, evitando intervenir en la administración pública. El propio autor trata de encontrar una explicación a tal fenómeno en el hecho de que la técnica de audiencias, *hearings*, que utilizan las comisiones legislativas norteamericanas, no se ha desarrollado todavía en otros países.¹⁸ Independientemente de la importancia que indiscutiblemente tenga el desarrollo de aquella técnica, pienso que otras consideraciones —quizá de una índole menos técnica— también tienen injerencia; por ejemplo, el grado en que la intervención del legislativo en la supervisión de la administración pública sea percibida por el poder ejecutivo como una amenaza o, por lo menos, como un factor que podría modificar el equilibrio entre los poderes. Tal fue el caso de la Constitución de la Quinta República francesa y tal podría serlo también el de algunos países del Tercer Mundo, donde presidencialismos reforzados y parlamentarismos *sui generis*, apoyados en partidos dominantes y motivados por la incertidumbre de una democracia incipiente, prefieren desalentar las posibles corrientes de crítica sistemática, que se derivarían de la aceptación de instituciones que podrían amenazar la fragilidad del monolito fraguado por el autoritarismo.

Aun en los países donde se reúnen las condiciones necesarias para que opere el control parlamentario de las comisiones, y donde no existen normas o prácticas restrictivas que conculquen en la práctica sus facultades, la influencia de las comisiones puede verse disminuida por circunstancias coyunturales desfavorables. Un crecido número de autores considera que la influencia del legislativo, tratándose de la determinación de la política en su nivel más general y en sus aspectos más cruciales, puede verse disminuida por factores tales como la disciplina de partido o la existencia de un ejecutivo carismático. Aun en ausencia de fenómenos tan específicos, Jean Blondel considera que existe una limitación adicional, según se trate de cuestiones de política que tengan o no un carácter cíclico. Las cuestiones cíclicas —que el autor encuentra como resultado de un estudio empírico— son aquellas que ocurren con regularidad casi previsible, por ser el producto de circuns-

¹⁸ Blondel, *op. cit.*, p. 69.

tancias que observan un periodo de gestación o desarrollo regular. En estos casos, la fuerza misma de los acontecimientos suele imponerse sobre ejecutivo y legislativo, restringiendo notablemente el ámbito de libre decisión de ambos.¹⁴

Además del artículo 93 constitucional, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene un papel decisivo en la instrumentación del control sobre el ejecutivo. En este respecto las perspectivas mejoraron debido a que, con fecha de 25 de mayo de 1979, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una nueva ley interna del Congreso, que resultaba necesaria en virtud de que en la hasta entonces vigente, no se había previsto la participación de los diputados de los partidos minoritarios, a quienes dio cabida la reforma política.

Dentro del nuevo ambiente político que se creó, a raíz de la reforma política de 1977, aumentaron las posibilidades de que la Cámara de Diputados pudiera asumir una actitud crítica y, de esta manera, estuviera en posibilidades de ejercer una cierta actividad de control, que naturalmente no se extiende al Senado, en el que no hay integración plural. Aunque a partir de los resultados de las votaciones federales de 1988, cuatro senadores, los correspondientes al Distrito Federal y a Michoacán, provienen de la oposición, con lo que se comenzó a gestar un principio de pluralidad que disminuyó la inercia monopartidista de dicho órgano colegiado, además de haberse ampliado significativamente la representación de la oposición también en la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevé la integración de comisiones de dictamen legislativo, de vigilancia y de investigación. Sin embargo, las observaciones que formularé se limitarán a la Cámara de Diputados, ya que el predominio del partido mayoritario en el Senado hace remota la posibilidad de un control independiente del ejecutivo, aun cuando siga imperando la nueva tendencia que se manifestó en las elecciones federales de 1988. La Ley Orgánica del Congreso (LOC) distingue entre las comisiones permanentes de dictamen legislativo y una de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a las que denomina ordinarias, por una parte, y las de vigilancia y jurisdiccionales, por la otra, a las que no da ninguna denominación, pero a las que caracteriza el hecho de no ser permanentes como

¹⁴ *Idem*, pp. 119 a 121.

las primeras (artículo 51). Las comisiones permanentes se constituyen y funcionan por toda una legislatura y los miembros que las integran duran en su cargo tres años. La enumeración de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo está contenida en el artículo 54 LOC. Las áreas de las comisiones ordinarias coinciden, en términos generales, con los sectores de la administración pública federal, que, a su vez, coinciden con los sectores en que se han distribuido las entidades paraestatales, para propósitos de su administración y coordinación por parte de las secretarías de Estado. El artículo 55 LOC señala que las comisiones ordinarias se integrarán “por regla general” con 17 diputados, electos por el pleno de la Cámara, a propuesta de la Gran Comisión y “. . .procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios”. Una vez expuestos los principios que regulan a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, es pertinente formular dos observaciones sobre su funcionamiento en la práctica. En primer lugar, el “procurando” debe desaparecer, es decir, un porcentaje equivalente al que tiene la oposición en el pleno de la Cámara debe garantizarse en cada una de las comisiones para que las mismas se integren en tal proporción con diputados de la oposición, circunstancia que no es nueva y se utiliza aun en sistemas bipartidistas, como el de EUA.¹⁵ En segundo término, la forma de elección de los diputados que integran las comisiones ordinarias de dictamen legislativo debe modificarse, si realmente se desea un sistema plural. Actualmente, su forma de designación por el pleno de la Cámara, a propuesta de la llamada Gran Comisión —una versión criolla del *Committee on Committees of the House of Representatives* de los Estados Unidos, si bien diseñada para agrupar los legisladores del partido mayoritario— (artículo 47, fracción IV, LOC), prácticamente excluye la posibilidad de que la oposición esté representada (aun en forma minoritaria, a menos que así discrecionalmente lo estime conveniente el partido mayoritario. Por ello, habrá que optar por una de dos estrategias: o bien se integra la Gran Comisión con miembros de la oposición, en proporción del número de sufragios recibidos o de legisladores por cada partido, o se permite que cada grupo parlamentario designe al porcentaje de los representantes a que tenga derecho, dentro de las comisiones ordinarias, también en función del número de votos que haya obtenido (aun cuando, en la práctica, debido a la nueva correlación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, particu-

¹⁵ David B. Truman, “The President, Congress and the Executive Branch”, *Politics and Government in the United States*, editada por Alan F. Westin, New York, N.Y., Harcourt Brace and World, Inc., 1965, p. 399.

larmente en la LIV Legislatura, la proporcionalidad se ha impuesto en la integración de las comisiones).

Las funciones de control de las comisiones serán poco efectivas si no se provee a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo con los asesores técnicos de primera línea que requieren para el estudio de los proyectos que envíe el ejecutivo, ni se amplía el plazo ilusorio de cinco días que el Reglamento Interior del Congreso de 1934 señala, para que produzcan el dictamen sobre los proyectos que se les sometan. Tal plazo continúa vigente en virtud de lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica en vigor. Otro detalle interesante para hacer notar es que las comisiones permanentes del Senado tienen facultades para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de dependencias públicas, así como las entrevistas con los funcionarios públicos que requieran para sus trabajos; mientras que a las comisiones de la Cámara de Diputados no se les confieren, inexplicablemente, las mismas facultades. Si bien dicha facultad se establece para ambas cámaras a nivel de reglamento (artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Los proyectos de ley en la materia de financiamiento y control del ejecutivo revisten una complejidad que normalmente se encuentra fuera de las posibilidades de análisis del legislador común. Aunado a lo anterior habría que considerar el hecho de que el legislativo mexicano, por una inexplicable carencia de recursos o de información, no se ha provisto de eficientes asesores en las materias técnicas, como sucede en el caso de los poderes legislativos de otros países.¹⁶ Por ello, la posibilidad de que un proyecto de regulación sea enriquecido en las cámaras parece ser muy remota. Por otra parte, el prestigio de que gozan los asesores de la burocracia federal y las consecuencias que se derivan del impacto del sistema de partidos hace aún más lejana la posibilidad de que los proyectos sometidos al legislativo, en materias técnicas, puedan ser revisados a fondo.

En el caso de las normas que regulan la estructura y el funcionamiento de los cuerpos colegiados deliberantes que integran el poder legislativo, la

¹⁶ Ralph K. Huitt, "The Internal Distribution of Influence: The Senate", *The Congress and American's Future*, editada por David B. Truman, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1965, pp. 97-98.

función es poner en juego los intereses y fuerzas que operan en una sociedad, con el objeto de que sea a través del diálogo, la negociación y las mutuas concesiones como se tomen las determinaciones comunes, reduciendo al mínimo posible las confrontaciones violentas y las fricciones inherentes a todo proceso de ajuste y reajuste de grupos de intereses y puntos de vista diversos, que de otro modo llegarían a una colisión inevitable.

Es por lo anterior que las normas que rigen el proceso legislativo en todos los países democráticos tienden a reflejar las necesidades de libre juego de las fuerzas en que el propio legislativo participa, y tienden a asegurar su participación libre e independiente de las influencias de los demás órganos del Estado, hasta donde esto es posible.¹⁷

No obstante, el fenómeno que se estudia en los párrafos precedentes no se manifiesta en nuestro sistema con la misma amplitud. En primer término, la regulación conjunta de los procedimientos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores no se justifica, toda vez que ambas son distintas y obedecen a diversos propósitos. Por ejemplo, la Cámara de Senadores es mucho más reducida en número —64 senadores—, por lo que sus procedimientos internos podrían ser más flexibles y su estructura interna más sencilla; en cambio, la Cámara de Diputados, por sus dimensiones —500 diputados—, requiere una estructura interna más compleja y de procedimientos más rígidos. Lo aquí expuesto no constituye una nueva aportación en el derecho constitucional, ya que la estructura de las Cámaras del Congreso norteamericano, que son similares a las nuestras, responden a los principios ordenadores mencionados. En este caso, la comparación tiende a sugerir que, dada la gran semejanza que existe entre la conformación de ambos cuerpos con sus equivalentes en nuestro sistema, la misma razón podría ser aplicable, teniendo en cuenta, además, que han sido positivos los resultados. Naturalmente, la sugestión sólo se formula por lo que concierne a los aspectos positivos, y de ninguna manera se pretende que abarque algunos graves defectos o prácticas viciosas como el llamado *filibustering*,¹⁸ prolongación intencionada e innecesaria del debate parlamentario para agotar el tiempo asignado en el periodo de sesiones, con el objeto de evitar la aprobación de un proyecto de ley.

¹⁷ David B. Truman, *op. cit.*, p. 386.

¹⁸ *Idem*, p. 146.

La estructura interna de la Cámara de Senadores y, por ende, la de la Cámara de Diputados, coinciden superficialmente con la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, aunque en la práctica difieran profundamente. En la Cámara de Representantes de los Estados Unidos los poderes de conducción del debate y programación de la agenda se encuentran distribuidos o se ejercen en forma conjunta por el *Speaker*, el líder de la mayoría y el *Committee on Rules*,¹⁹ mientras que en el Senado mexicano se ejercen en forma centralizada por una sola persona, el presidente de la Cámara (artículo 21, fracciones III, IV, V, VI, XI, XIV y XVI del Reglamento y artículo 83 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), puesto de elección que obviamente ocupa un representante de la mayoría y, en nuestro sistema, de la hasta ahora mayoría permanente, dadas las peculiaridades del régimen político. La comparación con el Senado norteamericano no es posible en este caso, ya que en él los procedimientos son mucho más sencillos y tales poderes se distribuyen entre el líder de la mayoría y el de la minoría mediante la consulta y con la conformidad del Senado en su totalidad.

En las cámaras de ambos países los asuntos pasan por las comisiones respectivas antes de ser considerados por el pleno y, en ambos sistemas, los dictámenes de las comisiones permanentes son respetados y rara vez cambia la suerte de los mismos o sufren modificaciones en el pleno. Sin embargo, las comisiones, en su integración y funcionamiento, son completamente diferentes.

En el sistema mexicano la selección de los candidatos que son puestos a la consideración del pleno para integrarlos a las comisiones permanentes es realizada por la llamada Gran Comisión, cuya figura procede, posiblemente, del órgano que desempeña funciones semejantes en el sistema norteamericano: *The Committee on Committees*.

En el Senado norteamericano existe un *Committee on Committees* para cada uno de los partidos; dichos comités son integrados por los representantes de cada partido, de manera que siempre se encuentran representados los miembros del partido minoritario.²⁰ En cambio, en el Senado mexicano existe una sola Gran Comisión, cuyos miembros, a pesar de las trascenden-

¹⁹ *Idem*, pp. 389 y 395.

²⁰ *Idem*, p. 399.

tales y delicadas funciones que desempeñan, se nombran por azar, lo que poco concilia con las funciones y necesidades de un órgano legislativo (artículos 103 y 105 de la Ley Orgánica del Congreso y artículo 72, fracción IV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Los miembros de las comisiones permanentes del Senado norteamericano son expertos políticos, con varios años de ejercicio, conocedores de la materia objeto de la rama legislativa correspondiente. Además, han estado anteriormente en contacto con las dependencias administrativas del ejecutivo encargadas de la aplicación de las normas contenidas en la legislación, así como también con los grupos de presión interesados. En algunos casos, incluso los propios integrantes de las comisiones buscan ser electos para la comisión que más directamente esté vinculada con los intereses concretos de sus representados; por ejemplo, los integrantes de la comisión vinculada con la legislación y los asuntos sobre agricultura provienen, primordialmente, de las regiones de economía predominantemente agrícola.²¹

Sin embargo, no basta con la experiencia de los miembros cuyo continuo contacto con los problemas de la comisión correspondiente les ha permitido acumular una gran experiencia, sino que cada comisión cuenta con un equipo de asesores, técnicos y especialistas en la materia que desarrollan funciones de consulta y apoyo. Según David Truman, en la década de los setenta el Congreso contaba con un número aproximado de 23 000 empleados, de los que un buen número se reducía a labores administrativas, pero entre los que también se encontraban los técnicos, especialistas y asesores de las diversas comisiones permanentes.²²

El asistente administrativo y el asistente legislativo son los dos puestos de mayor importancia; sin embargo, también revisten importancia los de asesor legal y secretario de prensa. Los individuos que integran los equipos de los senadores son personas capaces e incluso algunos de ellos son brillantes, al grado de que podrían haber obtenido éxito en su carrera de haber estado interesados en hacerla en forma independiente. En algunos casos, como en el de los senadores Kennedy, Johnson y Nixon, los miembros

²¹ *Idem*, pp. 403-404.

²² *Idem*, p. 408.

de su *staff* fueron promovidos cuando ocuparon la Casa Blanca, encomendándoseles puestos de importancia dentro de la burocracia.²³

En el sistema mexicano los cuadros de técnicos que son consultados por los legisladores, a falta de suficiente presupuesto para contar con ellos en forma institucional y permanente, tienden a ser los que el ejecutivo les proporcione de entre los vastos cuadros de especialistas altamente capacitados con que debe contar en las ramas correspondientes de la administración.

Los presidentes de las comisiones permanentes son los que nombran y disponen de los elementos humanos y materiales para dar el necesario apoyo a sus comisiones, manejando la agenda, dirigiendo los trabajos, presidiendo los debates y audiencias de su comisión, convocando a las sesiones de la comisión, designando a los presidentes de las subcomisiones, interviniendo directamente en el debate del proyecto ante el pleno o designando al representante de la comisión; son políticos experimentados, y aunque no son necesariamente los de mayor antigüedad, se seleccionan de entre los de más antigüedad.²⁴ En cambio, en el Senado mexicano la elección del presidente de las comisiones recae, por orden, en el primero que haya sido nombrado y a su falta ocupa la presidencia el que le siga en tiempo.

En los Estados Unidos, durante el estudio que la comisión realiza del asunto y siempre que su complejidad lo requiera, se pueden admitir audiencias con los particulares o funcionarios públicos interesados; es en este periodo cuando se manifiesta con más claridad la intervención de los grupos de presión acreditados en la Cámara, conforme a la ley de 1946, que regula su inscripción y actividades en la misma; es también en este periodo cuando intervienen los asesores a que se ha hecho referencia. En contraposición, en nuestro sistema, el reglamento fija un plazo de cinco días para que la comisión respectiva conozca y dictamine el asunto, a su fiel saber y entender, en forma clara y fundada (artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos); así se trate de una ley que reforme el Código Civil o de la sofisticada regulación del aprovechamiento de la energía nuclear, o de la aprobación de un tratado suscrito por el ejecutivo para el intercambio de tecnología, o de la celebración de empréstitos, cuyas repercusiones sobre la deuda pública y su utilidad para

²³ *Cfr.* Ralph K. Huitt, *op. cit.*, pp. 97-98.

²⁴ *Idem*, pp. 89 a 91.

el país deben ser objeto de un cuidadoso estudio. Pasado el término de cinco días, sin que el Senado en pleno y en sesión secreta amplíe el plazo a petición de la comisión, el presidente puede ordenar que el proyecto se retire de la comisión en cuestión y se entregue a otra (artículo 21, fracción XVI, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). Cabe señalar que, si bien es cierto que ni la LOC ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propician la asistencia de peritos y técnicos, así como la solicitud de informaciones o documentos y la realización de audiencias o consultas públicas, por contemplárseles como una facultad potestativa y no como una obligación de las comisiones (artículos 56, 62, 91, 97, 101 y 102 de LOC, así como 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), recientemente y en particular durante las dos últimas legislaturas, la LIV y la LV, se han dado sendos ejercicios de consulta pública, sobre todo en materia de reforma electoral y administración de justicia; como ocurrió, por ejemplo, con la consulta pública sobre la reforma electoral a que convocó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados el 26 de enero de 1989, y de la que surgiría en buena medida, junto con la concertación entre los distintos grupos parlamentarios, la reforma constitucional en materia electoral del 6 de abril de 1990 y el ulterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, cabe señalar que el poder de supervisión del Senado sobre la administración en los Estados Unidos se ejerce a través de las comisiones. Las comisiones que intervienen en el presupuesto de egresos pueden proponer la reducción de las partidas de las dependencias del ejecutivo. La comisión correspondiente puede llevar a cabo una investigación sobre las actividades y conducción de alguna de las dependencias del ejecutivo con la que esté directamente relacionada. Los principales funcionarios de las dependencias del ejecutivo deben obtener la aprobación, por parte del Senado, de los nombramientos que haga el ejecutivo en su favor. Además, al turnarse a la comisión legislativa respectiva un proyecto de ley vinculado con una dependencia del ejecutivo, ésta puede proponer la disminución o ampliación de sus facultades, a través de la legislación.²⁵ En nuestro sistema no le corresponden al Senado las primeras tres facultades, primeramente, porque el mismo no interviene en la configuración del presupuesto y, por lo que se refiere a

²⁵ *Idem*, pp. 93 y 94.

la segunda de las facultades, no se le otorgan a ninguna de las dos cámaras en nuestro orden normativo, como tampoco se le otorga al Senado intervención en el nombramiento de los funcionarios de mayor jerarquía del ejecutivo, salvo los previstos en la fracción II del artículo 76 constitucional que se mencionaron anteriormente.

4. *Control a través de comparecencias e interpelaciones*

En la cuarta parte me propongo analizar las actividades de control parlamentario que no están vinculadas con el proceso legislativo, sino que se refieren a cuestiones de alguna manera menos generales y abstractas que las leyes. El análisis se referirá principalmente a las comparecencias, preguntas, interpelaciones e investigaciones. En la práctica, la diferenciación entre cada uno de estos procedimientos pudiera no ser tan clara, dependiendo de la regulación concreta que se haga en cada uno de los países. Por otra parte, es necesario precisar que dependiendo de cada sistema los procedimientos antes descritos pueden considerarse solamente como medios de información, o como medios de información y control. Por ejemplo, en Francia se distingue entre la declaración y las preguntas. La declaración, que viene a ser una especie de comparecencia, puede tener diversos efectos, dependiendo de que comprometa o no al gobierno a un voto de censura o de confianza y, consiguientemente, pueda traer consigo la deposición del gabinete. Las declaraciones ante el Senado pueden tener como consecuencia un pronunciamiento de este cuerpo colegiado sobre la política del gobierno, con posibles efectos definitivos sobre este último. En tanto que las declaraciones ante la Asamblea Nacional, con o sin debate, no pueden traer consigo consecuencia alguna que trascienda a los juicios desfavorables que eventualmente pudieran emitir los legisladores, especialmente en caso de que se celebre un debate.²⁶ Por lo que hace a las preguntas, la posibilidad de que puedan implicar el planteamiento de un voto de censura o de confianza es todavía menor. Las preguntas se distinguen en orales y escritas pudiendo, o no, introducir un debate a continuación.

Las preguntas se originaron en el parlamentarismo inglés y de ahí han pasado a otros países, adaptándose con más o menos éxito a otros sistemas constitucionales. En Inglaterra es donde más profusamente se usa el sistema

²⁶ Hauriou, *op. cit.*, pp. 596-598.

de preguntas. Las preguntas se dirigen al *Table Office* y una vez admitidas se publican en el *Notice Paper*, que contiene el orden del día. Las respuestas a las preguntas orales se publican en el *Hansard* (Diario de Debates), mientras que las preguntas orales se incluyen en el *Question Time*, que usualmente ocupa alrededor de una hora al principio de cada una de las sesiones diarias, cuatro días a la semana. El control de las preguntas durante el *Question Time* corresponde al *Speaker*. En el caso de las preguntas que se dirigen a las entidades paraestatales que integran el sector de *Nationalized Industries* existe una restricción general, que tiende a excluir a todas aquellas que se refieran a cuestiones vinculadas con los actos concretos de la administración cotidiana (*day-to-day administration*). Sin embargo, debido al abuso que, por parte de los ministros, se hizo de tal restricción, para declinar la obligación de dar respuesta a las preguntas, a partir de 1948, el *Speaker* se reserva la facultad de insistir en la formulación de la pregunta, cuando a su juicio ésta tuviere un gran interés público. A pesar de ello, el ministro puede rehusarse a dar contestación a la pregunta, si bien en la realidad rara vez acontece esto último.²⁷ Son más frecuentes las preguntas sobre las líneas generales de dirección que el ministro ha imprimido o dejado de imprimir a la administración de una rama industrial; pero también pueden plantearse preguntas más concretas, por ejemplo, sobre un nombramiento. Como resulta fácil imaginarse, la respuesta al primer tipo de preguntas puede implicar una gran cantidad de trabajo, necesario para fundamentar su contestación. El miembro del Parlamento, autor de la pregunta, puede formular algunas otras, relacionadas con, o aclaratorias de, la contestación, pero no puede abrirse debate alguno sobre la pregunta.²⁸

Por lo general, las preguntas sirven para plantear cuestiones o problemas de índole concreta o de un rango intermedio; es menos usual que se planteen o analicen cuestiones de política general. Aun en el caso de las cuestiones de mediano alcance, muchas de ellas se analizan preferentemente a través de otros medios, por ejemplo, los debates.²⁹ Desde otro punto de vista, las preguntas, a pesar de los inconvenientes y las molestias que pueda representar la contestación, tienen la ventaja de constituir el medio idóneo para canali-

²⁷ S.A. Smith, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 1971, p. 266. Bay Erskine, *Parliamentary Practice*, London, Ed. Sir Basnett Cocks, 1971, p. 625.

²⁸ La Palombara, *op. cit.*, p. 164 y Bay Erskine, *op. cit.*, p. 626.

²⁹ Blondel, *op. cit.*, p. 110.

zar las críticas, reduciendo sus posibles consecuencias, incluso a niveles inocuos. Por ello, constituyen una valiosa válvula de escape para un sistema como el inglés, que se caracteriza por una muy rigurosa disciplina de partido.³⁰ La popularidad de que gozan las preguntas se puede ilustrar con dos datos: primero, en el año de 1960 hubo de introducirse una reforma cuyo contenido se dirigió a restringir las preguntas orales a dos por sesión, como máximo permitido para cada uno de los miembros del Parlamento; segundo, un dato de índole cuantitativa, se ha calculado que cada año se formulan y contestan más de 100 000 preguntas.³¹

El sistema de preguntas goza de una gran popularidad en la mayoría de los países que han tomado como modelo el sistema parlamentario inglés. Por ejemplo, en la India, cerca de un sexto del total del tiempo de sesiones del *Lock Sabha* (Cámara Baja) se dedica al *Question Time*. Singhvi ha consignado el dato de que en un año se formularon 162 334 preguntas, de las cuales 58 000 fueron admitidas y 30 000 fueron presentadas a los ministros para su atención.³² En la India, por otra parte, se puede encontrar una regulación más minuciosa de las preguntas; por ejemplo, las reglas para la admisión de preguntas contemplan básicamente cuatro supuestos, según que se trate de: a) un asunto vinculado con la política general del ministro; b) un acto u omisión del mismo; c) un asunto de interés público, aun cuando parezca referirse a actos concretos de la administración cotidiana (*day-to-day administration*), y d) información de índole estadística o descriptiva. No proceden las preguntas que se refieren a actos concretos de la administración cotidiana o que supongan un cúmulo de trabajo desmesurado, por parte del ministerio, cuyos resultados no estén en proporción con el esfuerzo que requiere.³³

Formalmente, los ministros pueden negarse a responder a una pregunta relacionada con actos concretos a la administración cotidiana, pero tienden a contestarla, de todos modos, cuando la mayoría de los miembros de la Cámara están interesados en su contestación. La mayoría de las preguntas

³⁰ *Idem*, p. 102.

³¹ La Palombara, *op. cit.*, p. 164.

³² Singhvi, *Parliament in the Indian Political System*, citado por La Palombara, *idem*, p. 16.

³³ Clarence Dias J. "Public Corporations in India", en *Law and Public Enterprise in Asia*, Preager New York, N.Y., 1976, p. 80.

tienden a inquirir sobre las empresas que asumen formas asociativas. Además, las preguntas adicionales, o repreguntas, tienden a relacionarse con la administración cotidiana.³⁴

La popularidad del sistema de preguntas ha sido considerablemente menor en los países que han adoptado como modelo otro sistema, diverso al inglés. Por lo que se refiere a Francia, su importancia decreció notablemente con el ocaso del poder legislativo y el predominio del ejecutivo. No obstante, Michel Debré, uno de los arquitectos de la Constitución de 1958, intentó conservar la vigencia de las preguntas, como un elemento importante para la restauración de "un auténtico régimen parlamentario".³⁵ Las preguntas escritas son publicadas en el *Journal Officiel* y deben ser contestadas dentro del plazo de un mes a partir de su publicación. La negativa del ministro puede conducir, alternativamente, a que la pregunta se haga oral o a que se dé al ministro un plazo adicional de un mes para contestarla, dependiendo de la decisión del parlamentario autor de la pregunta.

Las preguntas orales son objeto de regulación en el artículo 48 de la Constitución que señala la tarde del viernes como el tiempo que se deberá dedicar al *Question Time*. Sin embargo, es esta misma norma la responsable de su propia ineficacia, ya que usualmente los parlamentarios no asisten a la sesión de preguntas. Por ejemplo, siendo André Malraux ministro de Estado, asistió, en representación del ministro de Finanzas, a una sesión para contestar preguntas orales, el 22 de noviembre de 1963, ante una magna audiencia compuesta de cinco miembros de la Asamblea Nacional.³⁶ Además, se ha dado el caso de que los destinatarios de las preguntas se han negado a darles contestación, sin que esto hubiera tenido consecuencias de importancia.³⁷

En contraste con lo anterior, en Alemania, el sistema de preguntas ha resultado más operante, quizá porque su regulación es más favorable, ya que se aproxima al modelo de Inglaterra, pues prevé un *Question Time* de una hora que tiene lugar al inicio de tres de las sesiones efectuadas durante una semana. En Alemania, el conocimiento y control sobre las preguntas

³⁴ Administrative Reforms Commission Study Team, *Report on Public Sector Undertakings*, 1967, p. 18.

³⁵ Hauriou, *op. cit.*, pp. 598 y 599.

³⁶ *Idem*, p. 600.

³⁷ La Palombara, *op. cit.*, p. 164.

le corresponde al presidente del *Bundestag*. El sistema de preguntas también se ha adoptado en otros países europeos, de entre los que sólo mencionaré a España e Italia.

En América Latina también se ha introducido el control del legislativo a través de comparecencias e interpelaciones. En general, se conserva una distinción entre el control de información (como la facultad de solicitar información y documentación), por una parte, y el que se deriva de la facultad de interrogar a los responsables de la política del sector paraestatal, por la otra. Por ejemplo, en Colombia la distinción es tan clara que la facultad de las cámaras para solicitar la información que requiera el legislativo, verbal o escrita, "para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la administración", se regula en la fracción 4a. del artículo 103 constitucional. En tanto que la facultad para citar a los ministros para que "concurran a las cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten", se regula en el último párrafo del mismo artículo. Asimismo, en los ordenamientos constitucionales de Brasil y Venezuela, se faculta al legislativo para solicitar información. La Constitución de Brasil establece como atribución del Congreso Nacional, la fiscalización y control de los actos del ejecutivo y la administración indirecta; asimismo, dicho ordenamiento faculta a la Cámara de Diputados y al Senado Federal, así como a sus respectivas comisiones, para requerir informes a los ministros de Estado, ya sea por medio de comparecencias o de manera escrita (artículos 49, fracción X, 50 y 58, fracción III, de la Constitución de la República Federal de Brasil), promulgada el 5 de octubre de 1988. Por otra parte, la Constitución venezolana, en sus artículos 160 y 199, establece la facultad del Congreso para citar a los funcionarios de la administración pública y de los "institutos autónomos" a comparecer ante el Congreso y sus comisiones. Los funcionarios en cuestión están obligados a proporcionar la información y documentación que requieran los últimos, así como a contestar las interpelaciones que se les formulen.

En México, como ya se ha señalado, la adición de un segundo párrafo al artículo 93 de la Constitución hizo posible la extensión de las facultades de las cámaras para hacer comparecer: a los secretarios de Estado, a los jefes de los departamentos administrativos, a los directores o administradores de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. De la reforma en cuestión se pueden hacer dos comentarios generales. El primero, se refiere a su gran aceptación en el Congreso de la Unión. En efecto, la iniciativa fue propuesta por la Comisión Legislativa para la Defensa de la Economía, comisión intercameral integrada por

diputados y senadores. Prácticamente, la iniciativa no fue sometida a discusión, aún más, se dispensó la segunda lectura y fue aprobada por unanimidad. El segundo comentario se refiere al hecho de que desde que se sometió al conocimiento de los legisladores, quedó bien entendido que la comparecencia no sólo se podría solicitar con respecto de un asunto vinculado con las facultades legislativas de las cámaras, sino que también podría producirse para dilucidar otro asunto de la competencia del Congreso, aunque no fuera de índole materialmente legislativa, según se desprende claramente de la intervención del diputado Jesús Elías Piña.³⁸ En parte, la favorable acogida se explica porque la reforma constitucional vino a consolidar una práctica que ya existía. Por ejemplo, el director del Instituto Mexicano del Seguro Social fue citado para comparecer ante la Cámara de Diputados, tanto en relación con facultades legislativas en sentido formal como material. La primera comparecencia se realizó el 25 de septiembre de 1972, con el propósito de que informara sobre algunos asuntos de interés relacionados con el organismo a su cargo. La segunda comparecencia se produjo el 9 de febrero de 1973, en relación con un proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social.³⁹ Es también importante hacer notar que durante algún tiempo no se dio mucha importancia a la facultad del Congreso contenida en el segundo párrafo del artículo 93. En el *Diario de Debates* aparecen invitaciones a comparecer que no fueron atendidas por los destinatarios. Por ejemplo, el 18 de diciembre se citó al Director General de la Comisión Federal de Electricidad; el 30 del mismo mes se citó al Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el 19 de septiembre de 1976 al Director del Banco de México. En ninguno de los tres casos parece haberse efectuado la comparecencia, conforme a lo asentado en el *Diario de Debates*.⁴⁰

Durante el sexenio del Presidente López Portillo se presentaron oportunidades que permitieron que la facultad que otorga el segundo párrafo del artículo 93 haya tenido una mayor aplicación, como fue el caso de las comparecencias del Ing. Jorge Díaz Serrano, ex-director de Petróleos Mexicanos,

³⁸ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 28 de diciembre de 1973, No. 54, t. I, año I, XLVIII Legislatura, pp. 8 y 9.

³⁹ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Actas de 29 de septiembre de 1972 y 13 de febrero de 1973, año III, t. III, XLVIII Legislatura.

⁴⁰ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 30 de diciembre de 1974, No. 51, t. II, XLIK Legislatura, p. 13, Banco de México: Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, Acta del 14 de septiembre de 1976, No. 14, p. 20.

que tuvieron verificativo el 26 de octubre de 1977 y el 20 de septiembre de 1979, con motivo de la solicitud de informes, respectivamente, sobre la construcción de un gasoducto que partiría de Cactus, en la rica región petrolera del sureste, terminando en un punto de la frontera con Estados Unidos, de donde partiría una extensión que permitiría exportar grandes cantidades de gas,⁴¹ así como sobre las causas por las que hubiera ardidido durante varios meses el pozo Ixtoc en el Sureste, si bien jamás se determinó que el origen del siniestro fuera debido a alguna imprevisión o negligencia de PEMEX.⁴²

Del análisis de esas comparecencias es posible derivar algunas conclusiones sobre el alcance que la reforma del artículo 93 constitucional ha tenido en la práctica. En primer término, es de hacerse notar la falta de normas que regulen, en forma detallada, la comparecencia de funcionarios y las preguntas de los diputados, a diferencia de lo que sucede en otros países. En segundo lugar, es preciso señalar que no se trata de una disposición de la que se piense hacer un uso constante, como sucede en Inglaterra y otros países de Europa, donde se establece el *Question Time*. Ni siquiera puede decirse que se trata de una disposición que deba tener una aplicación irregular y marginal, como es el caso de Francia. En México, parece destinada a ser un recurso excepcional, una válvula de escape para un problema de difícil solución, pero cuya atención reclama la opinión pública.

Por otra parte, sobre sus efectos o consecuencias, no se puede concluir nada definitivo, ya que son indeterminados. Ninguna censura parlamentaria se ha realizado a los comparecientes, porque nada en particular se ha concluido. Pero no puede pensarse que tales actos en sí no hayan tenido consecuencias posteriores difíciles de precisar y de medir; el precio del desgaste político resulta difícil de cuantificar, pero existe de cualquier manera. Para los partidos de la oposición (que, a partir de las elecciones de 1979 como resultado de la Reforma Política de 1977, contaron con un mayor acceso a la Cámara de Diputados, pues aquélla les garantizaba cuando menos un 25% de las curules), las comparecencias y las intervenciones probaron ser un medio útil de ejercer presión y dejar oír su voz crítica, con una gran cobertura de medios masivos de comunicación y gran expectación de todos

⁴¹ Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 26 de octubre de 1977, p. 3 y ss., y Acta de 27 de octubre del mismo año, t. II, L Legislatura, p. 5 y ss.

⁴² Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta del 29 de septiembre de 1979, No. 22, t. I, año I, L Legislatura, p. 9 y ss.

los sectores. En fin, por el desarrollo y resultados de tales sesiones es posible que la aplicación del segundo párrafo del artículo 93 constitucional continúe siendo excepcional. Por lo pronto, diversas peticiones de algunos diputados de la oposición, en el sentido de que se llamara a comparecer a otros altos servidores de la administración pública federal, no han sido secundadas por la mayoría. Todo esto hace previsible que habrá de esperar a un ulterior estadio de evolución de nuestra vida política, para poder aplicar el segundo párrafo del artículo en cuestión, con mayor regularidad y mejores resultados.

Por último, cabe observar que a partir del periodo del presidente De la Madrid, se ha estilado que al informe presidencial anual, sigan los informes de los secretarios de Estado, al final de los cuales se les ha sometido a un periodo de preguntas e interpelaciones.

5. *Control por medio de comisiones de investigación*

Por último, me propongo abordar el problema de las facultades de fiscalización que ejerce el legislativo, a través de comisiones de investigación. Cabe aclarar que la Constitución mexicana prevé esta posibilidad, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 93. Dicho párrafo fue incluido, junto con otras importantes modificaciones y adiciones a la Constitución, en paquete, durante el primer año del sexenio del presidente José López Portillo. Por ello, a este conjunto de reformas se les conoce comúnmente con el nombre de "Reforma Política".

Antes de referirme al modo particular como se regulan las comisiones de investigación en nuestro sistema, me permitiré incluir una breve introducción, cuyo objeto será completar el panorama que se dio al principio, en relación con las comisiones parlamentarias legislativas. Ante todo, conviene aclarar que las facultades de fiscalización de la administración han cobrado una vigencia que trasciende las barreras conceptuales y reales que distinguen a los países de economía planificada y de economía de mercado, desarrollados y subdesarrollados, así como aquella que diferencia entre parlamentarismos y presidencialismos.

La aceptación general y la amplia difusión de las facultades de fiscalización pueden tener relación con múltiples desarrollos de vigencia casi universal; por ejemplo, el desmesurado crecimiento de la burocracia estatal que se ha producido paralelamente al surgimiento del estado industrial, parti-

cularmente en los países donde se registra una creciente intervención del Estado en la economía. Otro elemento que ha venido a contribuir para darle relevancia a las facultades de fiscalización deriva del cuestionamiento de carácter representativo de los cuerpos legislativos, como auténticos portadores de la voluntad popular.

Este trabajo se ocupará fundamentalmente de aquellas comisiones cuyas funciones se dirigen a supervisar la aplicación de las leyes y, por ende, a fiscalizar al ejecutivo y a la administración, habida cuenta de que nos interesamos fundamentalmente por los países que, por seguir el sistema inglés, presentan una clara diferenciación entre comisiones investigadoras y comisiones legislativas. Dentro de las categorías de comisiones investigadoras es posible encontrar una ulterior subdivisión entre las comisiones permanentes y las temporales. Un ejemplo de comisiones investigadoras temporales es el de la tristemente célebre comisión integrada para investigar las actividades antiamericanas, donde participó el entonces joven político californiano Richard Nixon y cuya actividad se dirigió a perseguir a los sospechosos y disidentes que pudieran atentar contra la seguridad nacional, en los peores años del macartismo. Es sumamente difícil de precisar el grado de influencia o eficacia que puedan haber tenido las comisiones temporales que se hayan establecido para conducir investigaciones sobre alguna empresa o rama del sector paraestatal, en virtud de la escasa documentación con que se cuenta y, claro está, por la natural discreción con que algunas de tales investigaciones deben haber sido conducidas.

Por lo que corresponde a las comisiones permanentes para la fiscalización del sector paraestatal, cabe afirmar, sin lugar a dudas, que la más relevante es el Comité de Empresas Nacionalizadas (*Select Committee on Nationalized Industries*), de la Cámara de los Comunes. Inicialmente, fue establecido en 1951, pero en 1955 fue afectado por una reducción de sus atribuciones, de tal manera grave que el Comité manifestó que no tenía posibilidad de desempeñar ninguna función útil. Con posterioridad, en 1956, se ampliaron sus atribuciones, de manera que pudo inspeccionar los informes de índole contable que producían las empresas públicas, formulando un reporte a la Cámara de los Comunes. En un principio su competencia se restringía a los entes cuyos ingresos no derivaban total o fundamentalmente del Parlamento o del ejecutivo. Sin embargo, en 1969 se incluyeron dentro de su competencia a la Compañía de Correos y Telégrafos, la Corporación Independiente de Televisión, así como algunas actividades del Banco de Inglaterra. El Comité de Empresas Nacionalizadas se elige para cada periodo legislativo,

integrándose con alrededor de 20 miembros; su composición revela la correlación de fuerzas existente en la Cámara. La mayoría de los miembros tiene conocimientos o experiencia en administración o industrias. El comité no tiene asignado ningún equipo permanente de asesoría, pero ha contratado especialistas para algunas investigaciones, o bien, se ha asesorado con funcionarios de la Tesorería. Al igual que cualquier otro comité parlamentario, tiene facultades para obtener información, verbal o escrita, y hacer comparecer a funcionarios del sector paraestatal.

Durante el período que corresponde a una legislatura, el Comité de Empresas Nacionalizadas, eventualmente, ha solicitado la comparecencia de los ministros y altos funcionarios de la administración central, que tienen bajo su control y responsabilidad a alguna o algunas empresas públicas. Incluso, el Comité ha llegado a hacer comparecer a personas consideradas como expertos en la materia, aunque no pertenezcan al sector público. Además, el Comité se ha abocado a la realización de investigaciones especiales, referidas a algún aspecto crítico de control de las empresas públicas. Dichas investigaciones han dado lugar a extensas publicaciones, que se remiten al gobierno, junto con las recomendaciones del propio Comité.

El Comité de Empresas Nacionalizadas ha sido exitoso en su empeño de funcionar dentro de una atmósfera de relativa neutralidad, con respecto de los aspectos políticos y partidarios implicados en la problemática de las empresas públicas. Esto último le ha permitido contribuir a racionalizar el espinoso debate sobre la extensión y propósitos de la intervención directa del Estado en la economía. Por otra parte, ha servido como puente de comunicación entre los cuadros administrativos de las empresas públicas y los miembros de la Cámara de los Comunes, allanando las dificultades que plantea el difícil, pero necesario diálogo entre la técnica y la política.⁴³

El Comité de Cuenta Pública (*Public Accounts Committee*) de la Cámara de los Comunes también tiene facultades para instrumentar la inspección legislativa de las empresas públicas, teniendo en cuenta las facultades generales de control que el Parlamento ejerce sobre tales aspectos. En el caso de las empresas, cuyos ingresos provienen de subsidios que otorgue el Parlamento, existe un control adicional, que se realiza a través del Comité de Egresos de la Cámara de los Comunes (*Estimates Committee*). Sin embargo, a par-

⁴³ S.A. Smith, *op. cit.*, pp. 227 y 288.

tir de la creación del Comité de Empresas Nacionalizadas, las comisiones antes mencionadas han dado menor importancia a la fiscalización de las empresas públicas.⁴⁴

Como era de esperarse, el sistema de una comisión especial para las empresas públicas ha sido adoptado en aquellos países que siguen el modelo del gobierno parlamentario inglés. En la India, el Comité de Empresas Públicas (*Committee on Public Undertaking*) ha tenido un desarrollo relevante; fue establecido en el año de 1964, incorporando parte de las funciones que correspondían a las comisiones de Cuenta Pública y del Presupuesto de Egresos. Se trata de un comité intercameral, ya que se integra con 15 representantes de la *Lock Sabha* (Cámara Baja), y cinco representantes de la *Rajya Sabha* (Cámara Alta). Sus atribuciones son básicamente: *a*) inspeccionar los reportes y cuentas que rinden las empresas públicas; *b*) revisar los reportes del contralor (*Comptroller*) y el auditor general; *c*) determinar, mediante el estudio de los informes y las cuentas que rindan las empresas públicas, si estas últimas son administradas conforme a los principios de una administración de negocios sólida, con arreglo a las prácticas comerciales que aconseja la prudencia, y teniendo en cuenta los principios de autonomía y eficiencia que norman al sector paraestatal.⁴⁵

A pesar de que las recomendaciones que formule el Comité de las Empresas Públicas no son obligatorias para el gobierno, éste ha adoptado prácticamente la mayoría de ellas, como se puede apreciar de la siguiente información: El 55.8% de las recomendaciones fueron aceptadas por el gobierno; en el 22.4%, el Comité no insistió más, después de recibir la contestación del gobierno, y sólo en el 21.8% el Comité insistió en su recomendación, sin que ésta fuera tomada en cuenta por el gobierno. El Comité se encuentra impedido para investigar sobre: *a*) asuntos vinculados con la política general del gobierno, restringiéndose exclusivamente a aquellos vinculados con las funciones de índole comercial o propias de las empresas públicas; *b*) asuntos concretos, vinculados con la administración cotidiana, y *c*) aquellos asuntos para cuya consideración exista un procedimiento *ad hoc* que esté contemplado en los estatutos que rigen a la empresa.⁴⁶

⁴⁴ *Idem*, pp. 228 a 230.

⁴⁵ Dias, Clarence, *op. cit.*, p. 82.

⁴⁶ *Idem*, p. 83.

La facultad de inspección que ha formado parte del bagaje de control legislativo, en los países democráticos, también ha sido introducida a los países socialistas autoritarios. En estos países ha dado buenos resultados, en virtud de que contrarresta el poder omnímodo de una administración pública hipertrofiada, que puede llegar a deteriorar la imagen del poder político, a través del ejercicio arbitrario de sus funciones o porque llegue a operar a bajos niveles de eficiencia; lo que podría representar un alto costo político para el Estado. La injerencia que se ha dado a los legislativos, en la labor de supervisar y controlar a la administración pública, implica contraponer a dos sistemas jerárquicos, con sus recursos humanos, materiales e incluso políticos, sin que se corra el riesgo de que se afecte al poder político, debido al férreo control del partido oficial. Además, las legislaturas constituyen cuerpos más propios para una participación democrática, aunque sea restringida, sin el peligro que implicaría tratar de articular tal participación dentro de la propia administración, lo que podría introducir una contradicción con el sistema jerárquico que la debe caracterizar; lo que eventualmente podría ser contraproducente, al traducirse en una ulterior disminución de la eficacia y eficiencia con que debe operar la administración pública.

Con el propósito de dar una visión general de la trascendencia y amplitud de la introducción de las facultades de investigación y vigilancia, a través de comisiones parlamentarias, procederé a relacionar brevemente los desarrollos acontecidos en algunos países. En 1969, el número de comisiones permanentes de la Gran Asamblea Nacional Rumana fue incrementado a diez, otorgándose la facultad de ejercer un control permanente sobre el Estado y el Partido, con relación a la aplicación de las leyes. En 1971, la nueva Constitución de Bulgaria amplió las facultades de la Asamblea Nacional, incluyendo las facultades de inspección que se concedieron a las comisiones parlamentarias. Checoslovaquia y Hungría siguieron el mismo camino. Particularmente, en el caso de la segunda, se otorgaron a la Asamblea Nacional facultades de control de constitucionalidad y legalidad, que implicaban la facultad de decretar la inconstitucionalidad de los actos irregulares de las dependencias gubernamentales.

El sistema de control polaco es el más complejo. En 1966, se puso a la Cámara de Control bajo la responsabilidad de la Asamblea Nacional. La Cámara en cuestión es un organismo de expertos, que tiene representantes en todos los departamentos gubernamentales, dotado de amplias facultades para supervisar e inspeccionar a la administración pública. El organismo tiene que rendir un informe a la Asamblea Nacional anualmente. Por último,

también la propia Unión Soviética ha fortalecido las funciones de supervisión del Soviet Supremo sobre la administración pública; comenzando con una recomendación formulada por Podgorny, en 1966. El proceso de reforma culminó, en 1972, con una redefinición de las facultades de los soviets, en todos los niveles, desde el local, hasta el del propio Soviet Supremo. Entre las reformas introducidas se incluyó la facultad de los soviets para vigilar que las leyes sean aplicadas convenientemente. En caso de ser necesario, pueden investigar las actividades de las dependencias gubernamentales. Es de hacerse notar que en la fecha en que se introdujo la reforma en cuestión, los soviets existentes a nivel local, regional y nacional, estaban integrados por un total de 1'700,000 representantes y tenían, entre todos, cerca de 300 mil comisiones permanentes. Lo anterior da una idea de la magnitud de las consecuencias de la reforma introducida.⁴⁷ Es claro que con las reformas constitucionales de 1988 y 1990, como resultado de la *Perestroika*, particularmente con la creación de la Presidencia y del Congreso de Diputados Populares, las relaciones de control del órgano legislativo soviético sobre el ejecutivo se han reestructurado y aún continúan en revisión, sin que hasta el momento se encuentre definido su nuevo alcance.

Ahora nos corresponde considerar el caso de México, para lo cual debemos volver al artículo 93 constitucional. Como ya anteriormente me he referido a la reforma política, aquí obviaré cualquier aclaración. La reforma que adicionó con un tercer párrafo al artículo en cuestión, fue incluida en el paquete de la reforma política, con el objeto de que se pudiesen integrar comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, a propuesta de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores. Conforme al texto de la misma iniciativa, los resultados de las investigaciones se harían del conocimiento del ejecutivo federal. En realidad, no es fácil precisar claramente cuál fue el propósito o función de la adición al artículo 93, si se tiene en cuenta que el Reglamento del Congreso de la Unión contenía una autorización general, que podría haber permitido la creación de comisiones especiales, a las que pudieran habersele dado funciones investigadoras (artículos 71, 78, 79, 89 y 90). Quizá fue una precisión que el legislador quiso hacer, para no dejar dudas sobre dicha facultad de las cámaras. Desafortunadamente, la lectura de los debates que se produjeron en la Cámara de Diputados, en relación con la adición de un tercer párrafo al artículo 93

⁴⁷ La Palombara, *op. cit.*, pp. 162 a 164.

antes mencionado, no permite encontrar otra razón que claramente explique la inclusión, en la Constitución, de la facultad para integrar comisiones especiales que investiguen a los entes del sector paraestatal.

El debate se redujo a la participación de unos cuantos diputados, de entre ellos Jorge Garabito, Ifigenia Martínez y Armando Labra. Aun cuando en la propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas, que envió el entonces presidente José López Portillo, se menciona como motivación fundamental "que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el poder ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal". De la intervención del diputado Garabito se deduce que el proyecto pretendía que la iniciativa quedara sujeta a la voluntad de la mayoría.

En términos generales, dos motivos subyacen en la iniciativa: incrementar la participación del Congreso en las funciones de fiscalización de la administración pública federal, al mismo tiempo que se introduce un elemento más de control sobre el sector paraestatal, que por sus actuales dimensiones y estratégica posición requiere de una creciente atención, para asegurar que siga cumpliendo con los fines de interés público que se le ha asignado y, que se supone, son coincidentes con las tareas concretas que cada uno realiza. No obstante, es indispensable la verificación, de tiempo en tiempo, de la coincidencia entre los objetivos del sector y los de las empresas, tanto por parte del ejecutivo como del legislativo. La conciencia de esto último y, en particular, la de la importancia del sector público de la producción, fueron claramente reconocidas en todas las intervenciones que tuvieron lugar en el breve debate que suscitó la adición de un tercer párrafo al artículo 93 constitucional. Las discrepancias, como ya apuntamos, se produjeron con relación al procedimiento de instalación de las comisiones. En realidad, la única objeción sería podría haber provenido del ejecutivo, pero fue él mismo quien propuso la reforma, consciente de que no mermaba sus facultades, ni implicaba una injerencia indeseable del legislativo, toda vez que el resultado de la investigación no podría tener otro fin que el de informarle. Por ello, al dejar en manos del ejecutivo cualquier ulterior acción, no podría haber lugar a infracción alguna del principio de división de poderes.

Desde mi punto de vista, la reforma objeto de estudio constituye un avance innegable en el proceso de racionalización y democratización de los controles sobre las empresas públicas. No obstante, ninguna apreciación definitiva ulterior puede formularse, en virtud de que no ha habido todavía

suficiente oportunidad de presenciar la aplicación de la disposición constitucional en cuestión; si bien como referencia cabe señalar que, por ejemplo, mientras en el año de 1989 el pleno de la Cámara de Diputados acordó, ante la solicitud de más de una cuarta parte de sus miembros, la creación de una comisión de investigación para el caso de BANPESCA, en el año de 1991, ante una solicitud similar respecto de la Comisión Federal de Electricidad, el propio pleno acordó que, por instrucciones de la Comisión de Vigilancia, se encomendara a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de una auditoría a dicha entidad. En todo caso, en virtud del carácter no definitivo de las comisiones investigadoras que se lleguen a establecer, nos hace pensar que, al igual que en el caso de la adición del segundo párrafo del artículo 93, se trata de medidas excepcionales, que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen llevar a cabo un control permanente. En mi opinión, además de este recurso extraordinario y de última instancia previsto en el artículo 93 constitucional, así como del que ejerce, en cuanto a los aspectos financieros, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados con motivo de la revisión anual de la cuenta pública, se requiere de un sistema permanente que constituya una instancia de supervisión continua y que, a su vez, pueda implicar una posibilidad de contar con un sistema de verificación y eventual rectificación de la gestión de los entes paraestatales, contemplados no sólo en su individualidad, sino en conjunto.

El sistema propuesto por el artículo 93, como aparece hasta ahora, prevé el control de un ente o de varios de ellos, parte del tiempo, cuando en realidad se requiere también del control de todos y cada uno de ellos, durante todo el tiempo. Por lo que pienso que, además de las comisiones de investigación que pudieran integrarse, con carácter temporal, es aconsejable el establecimiento de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, con fundamento en el artículo 50 LOC, principalmente por dos razones. En primer término, existe una necesidad de vigilar la aplicación de los ingresos provenientes de subsidios, lo que podría realizar la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero la que quizá no fuera tan efectiva, debido a que se requiere una dedicación especial y un enfoque que tome las particularidades del sector paraestatal. En segundo término, se requiere de un órgano supervisor especializado y permanente para fiscalizar la política de subsidios. Esta última constituye un área crítica, tanto por lo que respecta a la eficiencia del sector, como por lo que concierne al problema de la transferencia de recursos al sector privado o a los consumidores, a través de la fijación de tarifas y precios, por debajo del nivel requerido

para que la operación de un ente paraestatal sea autofinanciable o incluso le permita acumular excedentes, que posteriormente pudieran ser utilizados para ampliar la capacidad instalada o para transferirlos a otros sectores.

La proposición concreta para el sistema mexicano sería la creación de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, que se subdividiera en subcomisiones para cada uno de los subsectores. La Comisión en pleno tendría funciones de supervisión de las políticas generales en el sector paraestatal, en cuya formulación, además, coadyuvaría. Tendría, asimismo, funciones de vigilancia e investigación, y sus puntos de vista serían tomados en consideración por las comisiones permanentes de dictamen legislativo, cuando se elaborasen o modificaran las normas que rigen al sector paraestatal. En el caso de que tuvieran que integrar comisiones especiales de investigación, tendría derecho a incluir dentro de éstas a algunos de sus miembros, como representantes, así como que se consideraran sus puntos de vista. Finalmente, en caso de que la supervisión o investigación estuviera restringida a un subsector, se encomendaría a la subcomisión correspondiente, la que tendría que informar del resultado de sus trabajos a la comisión y/o al pleno de la Cámara. Naturalmente, habría que delimitar su esfera de competencia, siguiendo aquellos patrones y experiencias que, derivándose de otros sistemas, sean asimilables para el nuestro.

Para finalizar, sólo unas cuantas palabras sobre la regulación de las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, ya que como su reglamentación ha quedado pendiente, nada se puede afirmar en forma definitiva. La prolongada omisión de su reglamentación o su reglamentación en términos semejantes a los de las comisiones ordinarias, haría pensar en que las intenciones del sistema político no se dirigen a reforzar el área de control y supervisión del sector paraestatal, por medio del legislativo; sin embargo, la trascendencia del papel que juega el sector paraestatal es de tal magnitud para el propio sistema político, que resulta poco aconsejable la postergación indefinida de una profunda revisión de los objetivos y procedimientos del sector paraestatal. Tal revisión, aunada a una constante supervisión externa del cumplimiento de las tareas que se han encomendado al abigarrado conjunto de entes paraestatales, contribuiría a asegurar que, como lo ha sido en el pasado, el sector paraestatal continuara siendo uno de los más efectivos instrumentos del Estado para romper los cuellos de botella que retrasan el avance de su economía; en vez de que se corra el riesgo de que se constituya en otro más de los obstáculos que se interponen al desarrollo económico de México.

6. Responsabilidad de los servidores del Estado

Innecesario sería reiterar el interés que los gobiernos y los ciudadanos honestos manifiestan ante la inquietante perspectiva de que el gobierno de cuya custodia dependen sus vidas, honras e intereses se corrompa. Preocupación que, resultando universal, se ha manifestado con más insistencia en los países en desarrollo, ya que la conversión de las economías preponderantemente agrícolas e incipientemente industriales, abre una indeseable pero inevitable puerta de vulnerabilidad. El caso de nuestro país, desafortunadamente, no podía escapar a esta tendencia general observable en la periferia de los países industrializados. La corrupción, por otra parte, tampoco es ignorada e infrecuente en los propios países industrializados. Sin embargo, por los innumerables testimonios de índole periodística y judicial que hemos tenido oportunidad de presenciar en los últimos años, puede afirmarse que el fenómeno de la corrupción gubernamental se agudizó en forma particular, o que jamás había recibido tanta publicidad como en los dos sexenios inmediatos anteriores. La historia habrá de despejar nítidamente tal incógnita, pero ello no impide que podamos adelantar algunas conjeturas, en lo individual.

La preocupación de los habitantes del embudo geográfico con que termina el hemisferio norte por evitar la corrupción y la arbitrariedad de sus gobernantes, o por lo menos de castigarla, es centenaria, como lo evidencia el trabajo del doctor Barragán.⁴⁸ La preocupación pasó a los mexicanos, después de la independencia, y la arbitrariedad y la corrupción mismas, desafortunadamente, les fueron también heredadas. Los peores momentos han sido, sin duda, los periodos en que Antonio López de Santa Anna gobernó, durante el siglo XIX. El siglo XX está aún por terminar, pero todos deseamos que los recientes síntomas de corrupción ya hoy pasados, hayan sido los peores y que las reformas constitucionales de 1982 y el cambio en el estilo de gobernar sean un obstáculo para que en el futuro no sean rotos los *récords* establecidos. Sin embargo, la ley no puede ser en este caso el remedio infalible; serán los hombres encargados de aplicarla quienes sean responsables del éxito o del fracaso de tales reformas. Éxito o fracaso que alternativamente disfrutaremos o padeceremos todos, actores y espectadores.

⁴⁸ José Barragán, "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidad de los servidores públicos", *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, *passim*.

Antes de analizar la reforma de 1982, será necesario hacer algunas consideraciones históricas de índole comparativo, que nos ayuden a conocer, por contraste, nuestros propios mecanismos legales en materia de responsabilidad. El mecanismo legal para responsabilizar a los funcionarios estatales y fundamentalmente al titular del ejecutivo, ha tenido un nacimiento espectacular dentro del Estado moderno. En diciembre de 1648 el coronel Pride purgó del Parlamento inglés a los presbiterianos que todavía se oponían a enjuiciar a Carlos I. Únicamente quedaron los contumaces opositores del rey, menos de un ciento, que estaban convencidos de haber sido traicionados por el monarca, cuando se pactó la paz tras la primera guerra civil. El Parlamento sometió a juicio al incrédulo y renuente rey, bajo los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la *Commonwealth*. A pesar de las advertencias que hizo a los parlamentarios del pecado que incurrirían por juzgarlo, fue condenado a muerte. La tarde del domingo 30 de enero de 1649 el rey subió al patíbulo y tras efímeros instantes de expectación, su cabeza cayó; con ella, rodó la corona de la monarquía —como el propio Cromwell lo había predicado—; Inglaterra se convirtió por algún tiempo en una república. A pesar de que la monarquía se restauró en mayo de 1660, se estableció un precedente incuestionable, se reconoció la responsabilidad del rey, y el *impeachment* del ejecutivo tomó como carta de naturalización en Inglaterra, para de ahí pasar a otros países. La decapitación de Carlos I inspiró a los pensadores de la Ilustración y en particular a Voltaire, quien escribió en sus *Cartas Filosóficas*: “La nación inglesa es la única de la tierra que ha logrado regular el poder de sus reyes resistiéndose a ellos; y que, tras repetidos esfuerzos, ha establecido ese sabio gobierno bajo el cual el príncipe todo poderoso para el bien, se ve restringido para obrar mal”.⁴⁹

Los ingleses aprendieron de su primera experiencia con el *impeachment* del monarca. La institución era necesaria, pero los procedimientos podían mejorarse. La experiencia traumática de la muerte del rey Carlos y los excesos del gobierno puritano del Lord Protector, Oliver Cromwell, les hicieron pensar en la ventaja de conservar la forma monárquica del gobierno y dirigir las consecuencias del *impeachment* hacia la pérdida del cargo, y no la de la vida del rey. Jacobo II heredó de su padre Carlos la misma torpeza política y empecinamiento, pero no la gracia y propiedad de su progenitor;

⁴⁹ John Burke, *History of England*, New York, David McKay Co., 1974, pp. 142-143. Christopher Hibbert, “Una cruel necesidad”, en *Historia Universal*, en sus momentos cruciales, trad. Juan Martín Ruiz-Werner, Madrid, España, Ed. Aguilar, Vol. IV, 1972, p. 55.

la *Glorious Revolution* de 1688 le despojó del trono; Jacobo II pudo huir y los rebeldes ofrecieron el trono a su hermana María, entonces casada con el noble holandés Guillermo de Orange. Como resultado del juicio de los rebeldes, se declaró vacante el trono: "Que el rey Jacobo II ha tratado de subvertir la Constitución del Reino rompiendo el contrato originario entre el rey y el pueblo, y que... ha violado las leyes fundamentales y se ha marchado fuera del Reino, abdicando del gobierno y dejando, por lo tanto, vacante el trono".⁵⁰

Es conveniente hacer notar que el mecanismo por medio del cual se depone al primer ministro por recibir un voto de censura o no obtener un voto de confianza tiene un origen diverso. Durante la conformación del gobierno de gabinete, durante el siglo XVIII, el primer ministro era prácticamente nombrado de entre los líderes del partido mayoritario y, de esta manera, garantizaba al rey un cierto control sobre el Parlamento o, por lo menos, la posibilidad de tener un nivel de diálogo y negociación que le permitiera conservar un mínimo de influencia dentro del Parlamento. De esta manera, la pérdida del control político por parte del primer ministro, ya fuera porque su partido quedara en minoría o por la desertión de sus propios partidarios, le hacía perder su privilegiada posición como el primer servidor del rey. El rey dejó de tener una influencia efectiva, paulatinamente, pero sólo fue visible hacia finales del siglo XIX. Empero el mecanismo de control político sobre el primer ministro y el gabinete subsistió. Incluso, adquirió carta de naturalización en muchos otros sistemas parlamentarios, dentro y fuera de la *Commonwealth*.⁵¹

El sistema del *impeachment* del ejecutivo y sus subordinados, en la Constitución norteamericana de 1787, fue completamente distinto; corresponde al esquema de división de poderes existente en Inglaterra antes del surgimiento del gobierno de gabinete. El *impeachment* en Norteamérica ha sido visto en distintas formas por diversos autores, algunos le han dado una importancia capital y otros lo han subvaluado, quizá la visión más equilibrada sea la que corresponda a Thomas Jefferson, quien en forma ingeniosa se refirió al *impeachment* como el "scarecrow" (espantapájaros) de la Constitución.⁵²

⁵⁰ Manuel García Pelayo, "Derecho constitucional comparado", *Manuales de la Revista de Occidente*, Madrid, España, 1961, nota 30, p. 268.

⁵¹ *Idem*, pp. 269 y ss.

⁵² F. Alan Westin y otros, *Politics and Government in the United States*, New York, N.Y., Harcourt, Brace & World Inc., 1965, p. 358.

En efecto, rara vez es utilizado en contra del titular del poder ejecutivo, pero no deja de imponer respeto y mover a discreción a este último. Únicamente dos presidentes norteamericanos han sido amenazados por la ominosa sombra de la temida institución, Andrew Johnson y Richard Nixon. El primero escapó por un escaso margen a una votación condenatoria y el segundo prefirió renunciar antes de someterse a la ordalía que muy bien pudo haber perdido, junto con lo que quedaba de su imagen y prestigio.

Sin la existencia del *impeachment* o su equivalente, no podría garantizarse ni aún la más bellamente escrita constitución donde se hubieran incluido todas las instituciones que salvaguardan los derechos que se otorgan a los ciudadanos; si no se usa mejor, pero debe permanecer —como la célebre espada de Damocles— perennemente pendiente y amenazador, si todos los ciudadanos de un país democrático quieren vivir con seguridad. La Constitución de 1787 hizo una diferencia entre la responsabilidad del presidente, del vicepresidente y de los demás funcionarios de los Estados Unidos de Norteamérica, por una parte, y la de los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión, por la otra. Si bien el *impeachment* es materia de conocimiento exclusivo del Senado, las causas de procedencia son diversas. El artículo I, sección 5, número 6, señala que los miembros del Congreso sólo serán responsables por: traición y delitos graves y actos de violencia que alteren la paz; mientras que el artículo II, sección 1, número 4, señala que el presidente, el vicepresidente y los demás funcionarios del gobierno de los Estados Unidos son responsables por: traición, cohecho y delitos tanto graves como menores. Otra diferencia entre el *impeachment* del presidente y el de los demás es que, en el caso del presidente, será el presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos quien presida el Senado, en vez del vicepresidente de la República, quien ordinariamente lo hace.

La diferencia entre el mecanismo para sustituir al titular del ejecutivo en el sistema parlamentario y en el presidencial resulta obvio, aunque en los dos casos dependa del resultado de la votación de una asamblea del legislativo, ya sea la Cámara de los Comunes o el Senado. En el caso de Inglaterra se trata de una responsabilidad netamente política, cuya apreciación por parte del legislativo es prácticamente discrecional; se trata, además, de una forma en que previsiblemente puede cesar en su encargo el titular del ejecutivo. En el caso del sistema norteamericano, no se trata de una responsabilidad estrictamente política, toda vez que es necesario que se tipifique una figura delictiva prevista. Desde luego, no se trata de una forma

aceptable de terminar con la gestión de un presidente. La deposición de un primer ministro por voto de censura no lo inhabilita para ningún cargo, mientras que el presidente depuesto por *impeachment* queda inhabilitado y, prácticamente, políticamente desprestigiado.

Por lo anteriormente expuesto, pudiera decirse que en el caso de la remoción por voto de censura se está ante un caso de responsabilidad política y en el caso del *impeachment* de responsabilidad oficial. Habría sin embargo que hacer algunas acotaciones. Por ejemplo, es obvio que en los dos casos se trata de responsabilidad jurídica, pues ambas están reguladas. Pero también, en ambos casos, hay responsabilidad política. En efecto, aun en el sistema de *impeachment* norteamericano hay un margen amplio de discrecionalidad por parte del juzgador, no únicamente en la apreciación de las cuestiones de hecho, sino también en la apreciación de las cuestiones de derecho. En particular, en relación con la interpretación que el Senado haga del problema de responsabilidad de un alto funcionario; es necesario tener en cuenta que el órgano en cuestión es de índole estrictamente política, por ello, aun cuando se esmere por hacer una interpretación jurídica impecable y no lo logre, no se trata de un tribunal. El debate para decidir sobre la responsabilidad de un alto funcionario puede ser acalorado y nadie puede garantizar que algunas cuestiones de índole político y partidario no estén presentes en la mente de los senadores en el momento de discutir y, eventualmente, de decidir. Recordando el esquema de equilibrio que planteó la Constitución de 1787, traemos a la memoria que la piedra de toque fue el Senado. El compromiso entre sufragio universal, componente populista, y los cuerpos de elección indirecta —como el presidente y el Senado— tendió a lograr un equilibrio estable. Ambos, el presidente y el Senado, concurren en el nombramiento de los integrantes del órgano superior del poder judicial federal: la Suprema Corte de Justicia. Esta última es un poder aparentemente imparcial y apolítico, alejado de las presiones de los partidos políticos y del favor del electorado, pues disfruta de inamovilidad. Pero tal no es el caso del Senado y a pesar de ello fue designado como el órgano competente para conocer del *impeachment*.

Un elemento más que parece revelar el carácter político del *impeachment* es el de que no se juzga sobre el fondo, sino sobre la procedencia. Es decir, que podría darse el caso de que el órgano del fuero común tomara una decisión favorable al enjuiciado, pero el efecto político no sería totalmente anulado y, en algunos casos, sería irreversible. Desde mi punto de vista,

el *impeachment* norteamericano es una institución ambigua. Por una parte, no se trata de un mecanismo típico de responsabilidad política, como el voto de censura, pero tampoco es un mecanismo netamente jurídico, como el sistema judicialista de la Constitución española de 1978, donde la responsabilidad política y penal de los diputados y senadores, así como del presidente y los demás miembros del gobierno, se sigue ante la Sala Penal del Tribunal Supremo (artículo 71, fracciones I y II).

La decisión de los “padres de la Constitución” fue meditada, no es verosímil que no se hayan dado cuenta de que estaban consagrando un control mixto, en parte jurídico y en parte político. Sin embargo, no es de extrañar su decisión, debemos recordar a André Hauriou, para quien el derecho constitucional es el encuadramiento de los fenómenos políticos;⁵³ debemos asimismo recordar que el mismo autor plantea el interesante problema de que los sujetos del derecho privado, donde hay una relativa igualdad entre ellos y una subordinación de ambos con respecto de los órganos de creación y aplicación del orden jurídico. No obstante, en el derecho constitucional puede no existir esa relativa igualdad e incluso uno de los dos sujetos puede ser el órgano máximo de creación o aplicación del orden jurídico. En cierto sentido, la reflexión de Hauriou actualiza la cuestión planteada por la conocida sentencia *quis custodet custodes?* O, de otra manera, toca tangencialmente el problema de la razón de Estado de Maquiavelo. A quién debe corresponder decidir qué es mejor para la comunidad: exigir al pie de la letra la posible responsabilidad de alguno de sus órganos, con el pueril escrúpulo del enrarecido pensamiento de un juez convertido en personaje olímpico, o a los órganos que el propio pueblo ha elegido para representarlo. ¿Qué deberá prevalecer en un extremo, el afán exaltadamente purista de un letrado que persigue la visión perfecta de una filigrana doctrinal que cuidadosamente ha cultivado, o la percepción quizá intuitiva e imperfecta que los representantes del electorado perciben, como el bien común, por encima de especulaciones doctrinales?

En torno a la cuestión que ahora exploramos es preciso hacer una aclaración pertinente. En primer lugar, el dogmatismo jurídico ha sido de tal manera cuestionado que difícilmente podría resolver satisfactoriamente el dilema de la responsabilidad de los órganos de la comunidad. Tanto la

⁵³ André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1971, p. 22.

creencia de un derecho divino, como en un derecho natural o un orden jurídico cerrado, coherente y autogenerado pudieron justificar plenamente la legitimidad del mecanismo de responsabilidad judicialista químicamente puro. Sin embargo, los sanedrines jurídicos sólo son posibles en sistemas dogmáticos que la evolución histórica ha descartado como problemas lógicos y que sólo subsisten actualmente sustentados en los poco sutiles mecanismos represivos de las organizaciones burocráticas autoritarias. Desde la aparición de la Escuela de la Jurisprudencia Sociológica, ya es difícil mantener una opinión que implique la existencia de una verdad inmanente al sistema normativo, cuyos arcanos sólo pueden revelar los oráculos judiciales. El gobierno de los jueces, como el ideal platónico del gobierno de los sabios, no es más que el más elegante disfraz de un sistema oligárquico farisaicamente intelectual. La caverna que Platón usara como imagen ha resultado trágicamente real en los absolutismos ilustrados.

Por otra parte, la solución puramente política del problema de responsabilidad de los altos funcionarios sólo puede funcionar en sistemas sociales homogéneos, altamente desarrollados y de dimensiones limitadas. Es precisamente por todo esto que el sistema parlamentario sólo ha sobrevivido en Inglaterra y los países desarrollados cultural y económicamente homogéneos. Los demás, han tenido que optar por el sistema presidencial —incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica— o bien sólo han utilizado el elegante ropaje del sistema inglés para cubrir púdicamente las crudas desnudeces de sus sistemas tribales o de castas. Es muy importante hacer notar que el sistema de responsabilidad de los altos funcionarios en el modelo presidencial es un sistema mixto. Lo anterior implica que ni es plenamente político como el sistema del modelo parlamentario ni es puramente judicialista como el modelo español. El sistema del *impeachment* del modelo presidencial combina, afortunadamente, la seguridad jurídica que proporciona la tipificación precisa de las conductas que generan responsabilidad, con la interpretación flexible del órgano eminentemente político que debe conocer de los casos de responsabilidad a que me he referido.

Con los propósitos de ilustrar lo afirmado anteriormente se podría decir que el sistema norteamericano representa la alternativa de conocer de una responsabilidad tipificada que se sustancia en forma de juicio y ante una autoridad jurisdiccional. El sistema del voto de censura es un sistema de responsabilidad no tipificada pero tipificable que se tramita sin forma de juicio y ante una autoridad política.

En principio, las consideraciones expuestas por el doctor Fix Zamudio⁶⁴ han sido tomadas como referencia para formular las aquí incluidas, mismas que se basan en la consideración de las diferencias con respecto de la existencia de conductas tipificadas, del tipo y garantías del procedimiento y de la índole del órgano a quien compete el conocimiento del caso de responsabilidad, *i.e.*, si se trata de órgano jurisdiccional o político.

Naturalmente las apreciaciones antes mencionadas pueden ser compatibles. Por ejemplo, la categoría de “tribunal especializado”, a que se refiere el doctor Fix, con respecto de la Alta Corte francesa, vendría a ser un sistema de responsabilidad de altos funcionarios que precisa de conductas tipificadas o tipificables, que se sustancia en forma de proceso y con un mínimo de garantías, pero del que no conoce un órgano judicial regular, sino un tribunal especial donde algunos de sus miembros son designados en razón de su representación política (artículo 67 de la Constitución de 1958). Además, se trata de un órgano *ad hoc* para juzgar de los casos de responsabilidad de altos funcionarios, lo que le otorga una función y una atmósfera que no puede equipararse a la de los órganos judiciales del fuero común. Con ello, no quiere decirse que en el caso de los sistemas mixtos o que no son estrictamente judicialistas exista la voluntad deliberada del constituyente o del legislador de introducir elementos de tipo político en la decisión de los casos de responsabilidad de altos funcionarios. Lo único que se puede afirmar es que en los sistemas mixtos o no estrictamente judicialistas es prácticamente imposible que no se introduzcan consciente o inconscientemente actitudes y presiones de tipo político. Aún más, se puede afirmar que posiblemente en algunos casos se ha previsto que los factores de índole político sean tomados en cuenta y ejerzan una cierta influencia.

La Constitución mexicana, aun después de la reforma que tuvo por objeto la inclusión del nuevo Título Cuarto, sigue el sistema de *impeachment* norteamericano. Sin embargo, existen diferencias importantes. La responsabilidad del presidente se reduce a traición a la patria y a delitos graves del orden común, mientras que la de los demás altos funcionarios del Estado, incluyendo a los miembros de los poderes legislativo y judicial, así como a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal —según reforma del 10 de agosto de 1987—, es más amplia. También

⁶⁴ Héctor Fix Zamudio, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado”, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 61 y 62.

existe una diferencia notable por lo que hace al procedimiento, ya que el Presidente de la República sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores, en los términos de los artículos 110 y 111 de la Constitución. Para este caso, el Senado sustituirá al órgano de la jurisdicción penal y, en consecuencia, aplicaría las leyes correspondientes.

La regulación de la responsabilidad de los altos funcionarios en el Título Cuarto de la Constitución hace una diferenciación entre la responsabilidad política, la administrativa y la civil. La responsabilidad del primer tipo es la que corresponde al "juicio político". La procedencia del juicio se regula en el artículo 109, primera fracción, haciéndose consistir en actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Atendiendo únicamente a lo consagrado por la Constitución, el juicio de responsabilidad de los servidores públicos se situaría entre el *impeachment* norteamericano y el voto de censura parlamentario, por lo que respecta a los motivos que lo hacen procedente. En efecto, mientras que el *impeachment* norteamericano tipifica las conductas punibles, a nivel constitucional, el juicio político mexicano no lo hace, sin perjuicio de que lo tipifique una ley reglamentaria. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1982) contiene en su artículo 7o. la enumeración de las conductas que generan responsabilidad para los propósitos del juicio político:

Artículo 7o. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad del sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El propio artículo parcialmente transcrito señala que la responsabilidad que genera el juicio político es distinta de la que resulta de la comisión de delitos. Aunado a lo anterior, la amplitud de algunas de las causales del juicio político nos permiten afirmar que en realidad lo es, conforme a la doctrina, por lo que el sistema seguido por la reforma de 1982 se ha distanciado del sistema de *impeachment* norteamericano, para acercarse al de un control político parlamentario, naturalmente, si se excluye a la figura del Presidente de la República. Por ello, formalmente se han incrementado las facultades de control del Congreso de la Unión sobre la administración pública federal, el poder judicial federal y finalmente de los propios miembros del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el caso del juicio político, corresponde a la Cámara de Diputados acusar a los presuntos responsables ante el Senado, que se erigirá en Gran Jurado (artículo 110, párrafos 4o. y 5o.); se prevén formalidades mínimas y garantías procesales como la audiencia del acusado, pero no una tramitación en forma de juicio. La resolución se debe tomar por mayoría calificada de los presentes y sus efectos serán los de destituir al culpable e inhabilitarlo para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Los ciudadanos, bajo su estricta responsabilidad, pueden hacer denuncias, en que aporten pruebas, ante la Cámara de Diputados. Se trata de una especie de acción popular restringida, por cuanto excluye a los extranjeros y sólo constituye un acto previo a la decisión de la Cámara, que puede discrecionalmente apreciar la procedencia de la

denuncia y ejercitar la acción. La acción de juicio político sólo puede ejercitarse durante el tiempo en que el presunto responsable desempeña el cargo y dentro del plazo de un año a partir de que se separe de él. Las resoluciones de las Cámaras en materia de responsabilidad de los servidores públicos son inatacables.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos, la Constitución establece el procedimiento previo, ante la Cámara de Diputados, para declarar la procedencia de la acusación, cuando se trata de los miembros del Congreso, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, así como de los procuradores generales de justicia de la República y del Distrito Federal (artículo 111 constitucional). La declaración de la Cámara debe ser por mayoría absoluta de sus miembros, ya sea en un sentido o en otro. La declaración afirmativa implica la separación del acusado de su cargo, para quedar a disposición de los órganos correspondientes de la justicia penal. La declaración negativa, al no prejuzgar sobre el fondo, puede prosperar una vez que el acusado cese en el desempeño de sus funciones. El plazo de prescripción del delito se interrumpe en tanto el acusado, cuyo caso no prosperó en la Cámara de Diputados, se encuentre en el ejercicio de sus funciones, siendo el plazo mínimo establecido el de tres años (artículo 114 constitucional).

La Constitución, en su Título Cuarto, también regula los principios que rigen a la responsabilidad de tipo administrativo y de índole civil, pero como no puede enfocarse como un control del Congreso sobre el ejecutivo y la administración pública federal, no ha sido incluida en este trabajo. Por razones similares, ha sido excluido el estudio de la responsabilidad de los integrantes del poder judicial y de aquellos funcionarios que dentro o fuera del Distrito Federal desempeñan funciones que corresponden al ámbito local.

En el caso de los altos funcionarios que desempeñan funciones de directores generales o equivalentes dentro del sector paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos), la Constitución les hace extensiva la responsabilidad por juicio político ante el Congreso de la Unión (artículo 110). Sin embargo, en su caso, no es necesaria la declaración previa de procedencia de la Cámara de Diputados, para que la acción se ejercite ante los órganos correspondientes de la jurisdicción penal. La precisión

de la inclusión de los directivos de los entes del sector paraestatal, dentro de los funcionarios sujetos a juicio político, resulta congruente con las funciones de investigación y supervisión que el artículo 93 concedió al Congreso de la Unión, situación que ha hecho notar Orozco Henríquez.⁵⁶

Para terminar, me referiré a algunos aspectos del régimen de responsabilidad que han sido modificados con la reforma constitucional de 1982. La "declaración de procedencia", que se tramita ante la Cámara de Diputados, corresponde al desafuero. Por ello, siendo una condición *sine qua non* para proceder al ejercicio de la acción penal en contra de los altos funcionarios provistos de fuero, resulta conveniente que se haya suavizado su redacción, ya que no se trata de una decisión que juzgue sobre el fondo. Por lo que se refiere al fuero, es conveniente recordar que no se trata de un derecho, sino de una prerrogativa de orden público, instituida en beneficio de un órgano del Estado. En efecto, el fuero no se establece para beneficiar a ningún individuo, sino para evitar la vulneración de un titular de un órgano del Estado, por parte de un funcionario público menor. El fuero es precisamente uno de los elementos que permite o resulta de la estructura jerárquica del orden jurídico, es por lo tanto un elemento de existencia del mismo. Precisamente, por no ser un derecho individual no es renunciable; si lo fuera, se vulneraría al mismo Estado. Naturalmente, lo anterior no quiere decir que se lleve a un extremo la interpretación de la extensión del fuero, por ejemplo, para el caso de que el alto funcionario no esté en el desempeño de su cargo, por estar en el goce de una licencia, situación que ya había sido prevista por González Oropeza⁵⁶ y que la reforma también tuvo en cuenta, en el artículo 112 de la Constitución.

En su mayor parte o en sus lineamientos generales, el nuevo Título Cuarto conserva mucho del antiguo. Lo que puede conducir a la conclusión de que no hubiera sido necesaria la extensa reforma constitucional introducida. Hubiera quizá sido suficiente con modificar y ajustar la legislación ordinaria, como lo sugiere Orozco Henríquez.⁵⁷ No obstante, es de hacer

⁵⁶ Jesús Orozco Henríquez, "Régimen constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 119-120.

⁵⁶ Manuel González Oropeza, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos (1917-1983)", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 100-102.

⁵⁷ Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 129.

notar que quizá la reforma constitucional haya tenido otros motivos, aparte de las razones de lógica jurídica y técnica legislativa, que acertadamente señala Orozco. En efecto, independientemente de que los cambios introducidos hubieran ameritado o no una reforma constitucional, el problema de ambigüedad que explicó en parte la ineficacia que tuvo el mecanismo de responsabilidad fue la forma confusa y contradictoria como se reguló la materia, a nivel de leyes reglamentarias, así como la forma contradictoria como se aplicó en casos concretos. Lo primero es explícitamente expresado por Orozco Henríquez, mientras que lo segundo se infiere de los casos que estudia González Oropeza.⁵⁸

Aun cuando sea preferible pensar que la confusión que generó la legislación reglamentaria en materia de responsabilidad de los servidores públicos y las contradicciones en que se incurrió en su aplicación hayan sido producto de un involuntario descuido, si la reforma introducida a nivel constitucional mejora la eficacia del mecanismo de responsabilidad existente, ello sería motivo suficiente para justificar la reforma. Pero aún si así no sucediera, por lo menos puede decirse que la reforma constitucional resultó de todas maneras útil, ya que su omisión dejará de ser, en lo sucesivo, motivo para explicar la ineficacia del mecanismo de responsabilización de los servidores públicos.

⁵⁸ Manuel González Oropeza, *op. cit.*, *passim*.

SIGNIFICADO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Rodolfo DUARTE RIVAS *

En el curso de las tres décadas anteriores, se sentaron las bases de un sistema de partidos políticos, fueron aprobados sucesivos ordenamientos electorales tendientes a introducir certeza y objetividad en las contiendas democráticas y se mejoraron sustantivamente los términos de la representación política de la República. En ese periodo el país se transformó cualitativamente, la composición y la estructura de la sociedad mexicana se diversificaron, la industrialización, la urbanización y la nueva distribución del ingreso impactaron sobre el perfil del ciudadano mexicano.

Las consecuencias de este proceso de cambios se manifestaron en la composición de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y constituyen en buena parte la explicación de las vivencias ocurridas en su desempeño, anunciando el tránsito de un viejo orden que no ha concluido hacia uno nuevo que, sin embargo, se resiste a nacer plenamente.

Sólo si se reconoce el avance en que se traduce la pluralidad de ideas, corrientes y organizaciones que han irrumpido en el México presente y el marco de mayor competencia en la lucha por el poder político, será posible identificar las insuficiencias, los rezagos y las precariedades que tendrán que abordarse en el futuro para acceder a una vida institucional plena. Ignorar las resultantes de este proceso o incurrir en un negativismo sustentado en la intransigencia puede confundir la claridad que resulta indispensable

* Director del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

ble para el establecimiento de las nuevas formas en que habrá de sustentarse una nueva cultura de responsabilidades compartidas.

La valoración de los acontecimientos experimentados durante la actual Legislatura de la Cámara de Diputados hacen patente la función que corresponde al Poder Legislativo en la modernización del Estado mexicano. Por una parte, la coyuntura histórica y, por otra, el nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas, convirtió a la Cámara en sede propicia para forjar los más importantes consensos, pese a la polarización del conflicto político y al exacerbamiento de las disputas políticas. A medida que la Legislatura avanzó en su ejercicio cobró relevancia una política fundada en acuerdos difícilmente pactados. La negociación, a veces precaria e inestable, hizo posible el ejercicio regular de las atribuciones constitucionales. De manera casi súbita se instaló en la legislatura un comportamiento en el que la aceptación mutua y el respeto al adversario resultaban claves para la convivencia cotidiana.

La función deliberante, connatural a toda asamblea política representativa, se cumplió hasta en exceso. Los más importantes temas y las más insignes trivialidades fueron objeto de discusión y pudieron expresarse voces que anteriormente carecían de canales viables. Son del dominio público los prolongados debates en el curso de las reuniones plenarias. El uso de la palabra no tuvo más taxativa que el sueño o el agotamiento físico de los diputados. Cada grupo parlamentario manifestó, en la ocasión que quiso, su punto de vista y su crítica. Las cuestiones de la vida nacional, la política del régimen, la generalidad de los asuntos públicos y privados, se sometieron al enjuiciamiento y al debate totalizador.

Cuando menos para la finalidad de airear nuestra vida política resultó provechosa esta explosión verbalista, este carnaval de la libertad discursiva de que fuimos concurrentes. Se dieron, de igual manera, la confrontación racional y el intercambio provechoso, que la manifestación estridente, los monólogos yuxtapuestos y el soliloquio narcisista. Para el análisis de la posteridad queda el balance: en qué medida unas manifestaciones prevalecieron sobre otras, hasta dónde la oratoria infinita, a menudo patética y delirante, obstruyó el análisis y el argumento inteligente.

En el marco de las experiencias de esta Legislatura la correlación con el Ejecutivo inició una transformación, entre otras razones, por el derecho de iniciativa y de enmienda ejercida por los miembros de las Cámaras,

tanto al redactar proyectos propios como al formular propuestas alternas a las iniciativas venidas de fuera. Buena parte de la legislación promulgada en los últimos tres años reconoce autoría o cierta clase de paternidad en los diputados. Pareciera que éstos realizaban un acto de reivindicación colectiva y personal al introducir importantes ajustes a las iniciativas provenientes del otro poder.

Muy a menudo los puntos de vista surgidos de las antecámaras gubernamentales resultaron contradichos por los legisladores. La fuerza de las cosas volvió práctica recurrente que el gobierno antes de someter al Congreso la aprobación de una ley, tenía que realizar un examen previo respecto de la viabilidad de recibir el apoyo mayoritario de las Cámaras puesto que era posible que de los mismos diputados del grupo mayoritario proviniera el rechazo.

En menor medida que en otras asambleas políticas de cuya vocación democrática nadie duda, se invocó la disciplina de partido para producir la adhesión incondicional. Afloraron en todos los grupos partidistas actitudes de divergencia que lejos de merecer censura o sanción se consideraron con respeto. En las actuales circunstancias lo normal es que el diputado vote convencido de que actúa en defensa de una causa o seguro de la razón que le asiste.

Estas actitudes que sugieren autonomía e independencia no llevaron a renegar a los diputados de sus orígenes y a actuar con desapego a sus lealtades partidistas. No pudieron sustraerse los miembros de la legislatura a la realidad que obliga a reconocer a los grupos parlamentarios como la base para el desempeño de todo parlamento más que las individualidades. Fueron los grupos instancias eficaces para el entendimiento y el logro de los acuerdos que hicieron viable el funcionamiento de la Cámara. Excepcionalmente, como sucede en las asambleas democráticas, los diputados tuvieron posiciones distintas frente a su misma pertenencia partidaria.

En el ejercicio de esta Legislatura se acrecentó el vínculo entre electores y elegidos. Al ganar representatividad y credibilidad la Cámara fungió como instancia u órgano propicio para la mediación política. Voces y expresiones de la sociedad pudieron, como nunca, hacerse sentir en la más importante tribuna. En esta etapa fueron dirimidos los conflictos resultado de la lucha política nacional. Constituye un dato elocuente el que la Legislatura sea ahora sujeto de la práctica del "Lobby". Los personeros de los intereses

han comenzado a identificar a los grupos, a las comisiones y a los diputados como fuentes de decisiones para presionar y hacer función de cabildeo. Es previsible que a futuro el lobbismo tienda a profesionalizarse.

Otro de los rasgos típicos del parlamentarismo, que antes no se había manifestado, se instaló en la presente Legislatura: el obstruccionismo, entendido como el procedimiento que consiste en el uso abusivo de recursos por los parlamentarios con el fin de retrasar las deliberaciones y las decisiones de las Cámaras. Se recurrió tanto al llamado obstruccionismo técnico como al obstruccionismo físico. En esta Legislatura fueron superadas marcas mundiales en materia de obstruccionismo, al igual que el uso de tácticas antiobstruccionistas por parte de la mayoría: exceso de peticiones para comprobar el quórum, retiro del salón para romper el quórum, la inscripción del mayor número de miembros de un grupo parlamentario, la extensión desmesurada de las intervenciones, el uso interminable de la palabra para "hechos" y "alusiones personales", tomas de tribuna y rompimiento del orden a fin de bloquear la sesión, lo mismo que sesiones "río" interminables.¹

La comprensión del desarrollo futuro del Congreso mexicano tendrá que partir de la visión comparativa de las asambleas políticas en otras democracias representativas. Sin desconocer las condiciones históricas que seguirán impactando en el desenvolvimiento futuro del país, todo proceso modernizador mira hacia afuera e incorpora para su propio desarrollo, adaptándolas a sus peculiares circunstancias, estructuras e instituciones que han probado su desempeño con rendimientos fructíferos.

Si nuestro país ha llegado hasta ahora a esta etapa de competencia partidista y de equilibrio entre las fuerzas políticas en la Legislatura, malamente se podría recurrir, para avanzar hacia una nueva etapa, a referencias que hoy carecen de vigencia en otras latitudes. En la conformación de un nuevo régimen político y jurídico para nuestro Poder Legislativo no podemos reivindicar conceptos y formas pertenecientes a una supuesta edad de oro del parlamentarismo, propios del constitucionalismo decimonónico europeo, que pretendió hacer del parlamento el pivote de la vida del Estado e idealizó en exceso su representatividad totalizadora de la sociedad, pretendiendo encarnar en él exluyentemente la soberanía.

¹ Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, pp. 353 y 354.

La presente evolución global se produce en la circunstancia histórica caracterizada por la llamada crisis del parlamentarismo. Dicho término se ha utilizado para calificar toda una serie de fenómenos que han afectado la estructura y el funcionamiento del Estado, así como la distribución del poder entre sus órganos. La crisis del parlamento tiene que ver con la concentración de atribuciones en el Ejecutivo, el gabinete o el primer ministro, para hacer frente a las necesidades de un Estado cada vez más presente en la vida política, económica y social.

Para Burdeau la comprobación de la declinación de las asambleas parlamentarias es hoy en día un tema banal de la literatura política, aunque el fenómeno no presenta en todas partes la misma amplitud y las mismas características. Solamente, dice, por lo mismo que se habla de declinación, se presupone un modelo, una época de la historia en el curso de la cual las asambleas expresaron lo mejor de su forma, de sus poderes y de su prestigio.²

En países como Francia, Alemania y España ha culminado un proceso denominado como la “racionalización” del parlamento, caracterizando, así, la adaptación de esta institución, a través de un diverso marco institucional y político, al nuevo rol que le corresponde en el Estado moderno. Se ha llegado a utilizar en Francia el término de parlamentarismo “hiperracionalizado” para referirse a la condición de un sistema que reduce radicalmente el papel de la Legislatura.

La “racionalización del parlamentarismo” y la consecuente “supremacía política del Ejecutivo”, tienen que ver con un proceso iniciado en la década de los años treinta, según el término acuñado por Mirkiné Guetzevicht, en razón de que los poderes de las Cámaras legislativas se encontraron en inferioridad de condiciones para realizar las cada vez más complejas y numerosas tareas del Estado. Sin embargo, para ciertos autores, no puede decirse que se produjera realmente una decadencia parlamentaria, puesto que las nuevas tareas gubernamentales no habían sido hasta entonces asumidas por ningún órgano estatal. Así, se afirma, que el incremento de poder por parte del Ejecutivo no ha sido el resultado de arrancar atribuciones a la Legislatura. Los parlamentos hacen hoy más que lo que hicieron y los legisladores trabajan más horas y se interesan por una agenda de temas mucho

² *Traite de science politique*, decimasegunda edición, París, 1976, Tomo IX, p. 161.

más amplios. Sus poderes han crecido en términos absolutos aunque en términos relativos su posición haya decaído.³

Como se dijo antes, habrá que tener muy en cuenta el impacto de los partidos políticos. La presencia en la Cámara Legislativa de unos partidos fuertes y disciplinados, protagonistas electorales y gubernamentales, altera profundamente la misma definición del parlamentarismo. Los partidos políticos que, por repetir los términos acuñados por Sartori, convierten al parlamento en un auténtico “controlador controlado”: los controladores coinciden con los controlados. El sentido político del parlamentarismo se define por una sola fórmula: la mayoría debe tener su ejecutivo, su gabinete; a la mayoría debe corresponder en la jefatura del Estado un miembro de su propio partido, que es, al mismo tiempo, jefe del partido. Es gráfica la frase de Loewenstein cuando asevera que el partido funciona como la “grapa de hierro” que sujeta al parlamento y al gobierno y que hace ilusoria la independencia funcional del primero y concede al segundo un completo dominio del proceso legislativo. Los partidos políticos han transformado radicalmente la independencia funcional tanto del parlamento como del gobierno, “ambos están sometidos constantemente a la intervención extraconstitucional de los partidos en el proceso del poder, siendo sólo en realidad, creaciones de éstos...”⁴

El fenómeno partitocrático se manifiesta activamente en la mayoría de las democracias parlamentarias, cuya radicalización conlleva el peligro de desplazar o suplantar al ciudadano y produce la inevitable patología, que en Italia se ha calificado como “sotogobierno” o “criptogobierno”, según la cual por encima del gobierno visible existe un gobierno que obra en la penumbra y uno más profundo actuando en la obscuridad más absoluta, en el que las decisiones importantes se asumen entre el gobierno con los dirigentes partidarios de la oposición, mediante composiciones y arreglos múltiples ajenos a la representación popular.⁵

³ K.C. Wheare. “El ocaso del legislativo”, de *Legislatures*, Oxford University Press, reproducido por *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza Universidad, Madrid, 1981, pp. 222-223.

⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1957, p. 254.

⁵ Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses Universitaires de France, 1990, París, pp. 611 y 612.

Los grupos parlamentarios constituyen la sede principal de los acuerdos y las diferencias y son, por lo mismo, eje de las decisiones parlamentarias e interlocutores frente al gobierno. Para Manzella el predominio direccional y la atribución total de la coordinación a los grupos, la llamada "grupocracia", expresa con exactitud la lógica esencial del funcionamiento de las modernas asambleas parlamentarias, que de otra manera sería absurdamente contradictoria con la lógica del Estado de los partidos.⁶

Ha dicho Leibholz: "la persona del diputado que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia creyendo representar a todo el pueblo ha sido sustituida por el partido y la fracción política, que decide la actividad del diputado, sus discursos y votaciones al menos en los plenos. No es de extrañar, pues, que hoy en día en la democracia de partidos hayan desaparecido de los Parlamentos los diputados independientes".⁷

En la lógica del régimen parlamentario de hoy en día media una relación fiduciaria entre la mayoría y el gobierno. También en un régimen presidencialista lo normal es que el Ejecutivo tenga en la Legislatura una mayoría afin. En ambos la verdadera dialéctica de la separación de poderes se cumple entre el gobierno y su mayoría, por una parte, y la oposición, por otra.

Se ha dicho que si "el parlamento en asamblea" era el órgano característico de la dinámica constitucional decimonónica, el "parlamento en comisión" es la figura organizadora prevaeciente en el Estado contemporáneo. Se puede añadir, según asevera Manzella, que del siglo pasado a nuestros días, las asambleas han quedado estáticas, como escenarios de un teatro que en todo lo demás, ha cambiado, siendo protagonistas de este cambio las comisiones.⁸ Lo insípido de la discusión parlamentaria de hoy en día, contrariamente a los grandes debates de la "belle époque", obedece, según Burdeau, a la dificultad de discutir en asamblea plenaria los proyectos o las proposiciones donde la técnica vuelve necesaria la utilización de la estadís-

⁶ Manzella, Andrea, "La Constitución Española de 1978", Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría, *Las Cortes y la Constitución*, p. 487.

⁷ Citado por Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, en *Teoría general de los grupos parlamentarios*; Ed. Tecnos, Madrid, 1989, p. 104.

⁸ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1987, p. 80.

tica, de gráficas y de todo el aparato de cálculo económico. De esta manera, asevera, la tribuna del parlamento no es otra cosa más que la caja de resonancia que permite a los líderes de los partidos dirigirse a un público exterior al recinto parlamentario o demostrar a los grupos de interés el ardor que ponen en la defensa de sus intereses. En realidad, según el tratadista francés, el verdadero trabajo legislativo, el trabajo útil, se cumple en el interior de las comisiones, pues se comprende bien que la atmósfera de una comisión sea más favorable al examen de los textos que una asamblea tumultuosa y encrespada que, las más de las veces, tiende al espectáculo que al trabajo. Solamente por la naturaleza de sus tareas las comisiones tienden a ser reuniones de expertos. De esta manera, concluye, el hemiciclo es desvalorizado en beneficio de la tabla redonda.⁹

De igual manera, Forsthoﬀ ha constatado que la situación de aporía en que ha desembocado el parlamentarismo, surgió cuando el ejercicio de las competencias parlamentarias ya no se le exigió al político de convicción, sino a los expertos.¹⁰

La aprobación de la ley dejó de ser monopolio parlamentario. Por una parte, la creciente complejidad técnica de las distintas materias que sólo puede desplegarse eficazmente mediante una estructura administrativa y técnica y el manejo de información a la que sólo el Ejecutivo tiene acceso, convierten al parlamento en mero validador de las iniciativas del gobierno y de lo que éste haya cedido a lo largo del proceso de deliberación, según sea el calibre de la oposición. Por otra parte, la delegación por el parlamento de funciones legislativas al gobierno a través de las leyes orgánicas o leyes marco, la exclusividad del gobierno sobre la iniciativa en un importante número de materias, así como la prerrogativa de éste para fijar los términos del debate de una ley, su derecho para establecer el orden del día, al igual que procedimientos como el voto sin debate, el voto bloqueado y la guillotina, son ejemplo de una recomposición que favorece al Ejecutivo. Podría decirse, desarrollando la afirmación de Manzella, que la vocación del parlamento como superlegislador, como regulador de la legislación, como "legislador de leyes",¹¹ ha sustraído de la competencia parlamentaria, en los

⁹ Burdeau. Ob. cit., pp. 179 y 180.

¹⁰ Ernstn Fortshoff. *El Estado en la sociedad industrial*; Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 161.

¹¹ *Las Cortes y la Constitución*, pp. 507 y 519.

países que han instaurado este sistema, buena parte de la función legislativa. “El ejercicio, por el Ejecutivo, de potestades legislativas, especialmente por el aumento de la legislación delegada, ha traído aparejado el que el parlamento ya no elabore todas las leyes, ni siquiera todas las más importantes”.¹² La declinación de la función controladora del parlamento camina por senderos similares. La verificación de la acción político-administrativa del gobierno y la exigencia de la responsabilidad política a cargo del parlamento ha decaído en proporción directa al crecimiento de la complejidad estatal y de sus organismos burocráticos, a la falta de preparación especializada de los parlamentarios, a su dependencia profesional de los partidos y al protagonismo político de éstos. Los mecanismos jurídico-constitucionales de control, y sus procedimientos específicos, quedan supeditados a la fuerza parlamentaria de los partidos, a su número y a la disciplina y cohesión que manifiestan.

Debemos, sin embargo, entender que las transformaciones que en las últimas décadas han afectado la concepción del parlamento no sugieren su decadencia ni su extinción, sino que llevan más bien a una redefinición de su papel como instrumento de la sociedad y como órgano del Estado. Sigue siendo una institución básica para que la sociedad irrumpa en las decisiones políticas básicas y para conjurar o atenuar el poder sin freno ni control. A pesar de las vicisitudes padecidas, el parlamento resulta todavía mecanismo afortunado para equilibrar al moderno Leviatán. Una comprensión cabal de este devenir permitirá trazar el rumbo de los empeños que ahora y en el futuro tendrán que dirigirse en su adaptación y fortalecimiento.

“El papel de los parlamentos modernos, dice Manzella, se mide no tanto con el parámetro de las competencias parlamentarias en sí mismas consideradas, cuanto mediante el grado de coordinación y de condicionamiento recíproco que los poderes y procedimientos parlamentarios presentan respecto a procedimientos y poderes exteriores al Parlamento.”¹³

A pesar de que estamos muy lejos de las condiciones ideales del papel del parlamento, dice Maurizio Cotta, en determinadas condiciones tiene todavía una parte vital que desempeñar. El parlamento puede actuar como órgano estabilizador y regulador de la dialéctica política. Donde es sufi-

¹² K.C. Wheare. Ob. cit., p. 223.

¹³ *Las Cortes y la Constitución*, p. 518.

cientemente representativo tiene la importante función de permitir una confrontación continua, regular y concreta, en una palabra, institucionalizada, entre las distintas posiciones políticas. Esto resulta esencial en un régimen basado en la competición política. La práctica parlamentaria crea elementos de cohesión pasando por encima de las diferencias políticas y puede servir para contener los impulsos centrífugos que nacen inevitablemente de la dialéctica política y que podrían poner en crisis al sistema. Es atinada la referencia de dicho autor al señalar que el parlamento actúa como una válvula de seguridad en los momentos de tensión, como instrumento de composición de los conflictos. Pero este papel presupone, además de la representatividad de las distintas fuerzas en juego, también un cierto grado de solidez institucional sin la cual la confrontación política no puede canalizarse y regularse. El futuro de las instituciones parlamentarias, concluye, depende, por lo tanto, en buena parte, de sus capacidades de adaptación en sus mismas estructuras a las exigencias de este rol equilibrador del sistema político.¹⁴

En las condiciones prevaletentes en este duro fin del siglo XX, tal pareciera que los afanes de dominio hegemónico, la agresividad del poderío económico transnacional, la necesidad de afrontar los desafíos internos y mantener el núcleo soberano del Estado, convierten en meramente semántica o nominal la distribución constitucional del poder político y vuelven obsoleta cualquier instancia cuya misión sea su equilibrio. La jerarquización del poder no tolera alternantes o interlocutores, ni permite, mucho menos, la fiscalización pública de sus actos. La idea de un gobierno responsable en el sentido de que debe dar cuenta del desempeño de sus atribuciones a un cuerpo de representantes populares pareciera no tener cabida en este marco de neoaucratismo.

Corresponde a la teoría política y a la moderna ciencia del derecho constitucional discernir los esquemas que habrán de regir un nuevo modelo neoparlamentarista, considerando las transformaciones históricas y la identificación del sitio donde reside realmente el poder. Ello será necesario a fin de que, pese a las tendencias y presiones en sentido contrario, el parlamento se mantenga como la institución básica para la caracterización de un orden democrático, para que la función de representación política que está en

¹⁴ *Diccionario de Política*, coordinado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci; Ed. Siglo XXI, México, 1976, pp. 1179 y 1180.

su esencia se mantenga viva y recupere su misión originaria como órgano de compensación.

El marco institucional y político del Congreso mexicano es totalmente inadecuado. Su Ley Orgánica y su Reglamento constituyen instrumentos que fueron obsoletos hace muchas décadas y que en buena parte han obstruido su evolución. El derecho parlamentario ha sido, en nuestro medio, una materia poco estudiada y menos entendida, aun para el grado de desarrollo que ha tenido el Poder Legislativo. Hay una falta de comprensión del fenómeno político que reviste al Congreso y de su institucionalidad. El derecho parlamentario no es una simple disciplina auxiliar ni define sólo la estructura interna de las Cámaras y sus procedimientos específicos, sino su peso en la estructura del Estado. Los centros de investigación y las instituciones de enseñanza superior tienen a su cargo la tarea de contribuir al desarrollo de la doctrina parlamentaria que hoy hace falta.

Los intentos reformadores han carecido hasta ahora de viabilidad en razón, principalmente, de la falta de comprensión y conocimiento de lo que es el parlamento moderno en contraste del rezago que se padece, así como de la voluntad de llevar a cabo modificaciones que resuelvan cabalmente los problemas. Por la vía de la convención, del precedente y de la práctica, reconocidas como fuentes del derecho parlamentario, ha sido posible en esta Legislatura dar cauce a soluciones sin las cuales hubiera resultado imposible transitar.

Es necesario un nuevo régimen constitucional para el Congreso de la Unión que defina la correlación con los distintos poderes y órganos e instituya los instrumentos adecuados para que su desempeño haga viable, en una democracia moderna, los recíprocos equilibrios del poder político. Por su parte, cada una de las cámaras requiere de un ordenamiento que garantice la libertad, que preserve los derechos de la mayoría y de las minorías, pero también que asegure orden y disciplina; que les dote de una nueva estructura, que permita planear y programar las tareas; que introduzca los procedimientos acordes con la eficacia; que haga del parlamento un centro de trabajo.

El nuevo marco institucional y político que se pretende debe contribuir a la generación de una cultura parlamentaria que instale nuevas conductas y prácticas; que, por encima de todo, defina las responsabilidades de las

fuerzas políticas que concurren en el Congreso, las del régimen, las de los partidos políticos y las de los grupos de presión e interés, para abordar una era de compromisos con el fin de revalorar el quehacer parlamentario. La "cortesía parlamentaria" forma parte de esa cultura parlamentaria a la que se aspira, término que resume la concepción británica de la vida política, la cual, precisamente se trata como un deporte que debe desarrollarse caballerescamente, o sea, con *fair play*, juego sin engaños. "No es casual, dice Biscaretti, que la calificación de 'no parlamentario', referida a un acto, a una frase y a un comportamiento implica, aun hoy, el reproche de una incorrección."¹⁵

En la ejecución de estos propósitos cobran un papel sumamente importante los medios de comunicación. Habrá que superar la distorsión que se generó entre esta Legislatura con informadores y editorialistas. Ciertamente que algunas conductas o estrategias dieron pauta para que el escándalo y la actitud atropellada destacaran más que el trabajo efectivo y las múltiples experiencias positivas.

Para concluir podemos afirmar, *malgré tout*, que el parlamento sigue siendo el principal mediador de la legitimación democrática. Una vez descorrido el velo y desnudada su realidad, fuera de toda mitificación, subsiste en las sociedades políticas de nuestros días la razón básica de una institución que por la técnica de la representación se identifique con el pueblo, actúe en su nombre, sirva de freno al poder, oriente la gestión política y legisle.

Dramáticamente cuando constatábamos la periclitación de un modelo en que el parlamento fue actor fundamental, aquí, en México, como consecuencia de lo acontecido en esta Legislatura, próxima a terminar, tenemos la oportunidad de comprobar que el avance de nuestra democracia en el futuro está ligado incuestionablemente con la oportunidad de un Poder Legislativo capaz de asumir su calidad representativa y deliberante, instancia efectiva de control constitucional, que instituya, además, el cuadro en que habrá de dirimirse la lucha entre antagonistas configurados en partidos políticos y sea centro privilegiado donde se resuelven los más importantes consensos nacionales.

¹⁵ Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*; Editorial Tecnos, Madrid, 3a. Edición, 1987.

PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y PARLAMENTO EUROPEO. CANALES DE COOPERACION BIRREGIONAL

Jorge Mario GARCIA LAGUARDIA *

SUMARIO: 1. *Centroamérica. Integración-desintegración*; 2. *Intentos de reunificación*; 3. *Objetivos comunes. Paz, hispanoamericanismo y desarrollo*; 4. *El Parlamento Centroamericano. Instrumento de paz e integración*; 5. *Europa y América Central. Una relación fructífera*; 6. *Interlocutores válidos*; 7. *Bibliografía escogida*.

1. *Centroamérica. Integración y desintegración*

La idea actual de un parlamento regional centroamericano debe vincularse con los antecedentes de integración y desintegración de la región desde la fundación de la República en las primeras décadas del siglo diecinueve. Cuando la independencia de España se produce, acarrea consigo un derrumbe de las instituciones del gobierno colonial, fuertemente centralizadas y se crea un vacío de poder, que no puede ser colmado por una nueva organización administrativa que integrara a las antiguas colonias. En todas ellas se produjo una pulverización regional y provincial que impidió la integración inmediata de las nuevas naciones. En general se carecía de centros urbanos importantes que sirvieran de referencia a todas las futuras naciones; características medievales configuraban el marco geográfico; la falta de vías de comunicación y los límites imprecisos entre provincias, regiones y antiguas

* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Magistrado Suplente del Tribunal Constitucional de Guatemala; Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

unidades mayores de la administración colonial, aislaron internamente a todos. Las comunicaciones con el exterior eran difíciles en extremo. Los costarricenses, los provincianos más meridionales de la Capitanía General de Guatemala, se enteraron de que eran libres, cuarenta y cinco días después de haber sido declarada la independencia en la capital, tiempo que ocupaba el correo. Los diarios de viaje de los diputados a Cádiz, ilustran de lo penoso y tardado de las travesías. Bien entrado el siglo, en la década del 70, un diplomático norteamericano —Williamson— comentaba a su Secretario de Estado, Hamilton Fish, que era más fácil y rápido viajar desde Nueva York a Constantinopla y regresar, que hacer el viaje por tierra de la ciudad de Guatemala a San José de Costa Rica.

En la *Capitanía General de Guatemala*, lo que después fueron las *Provincias Unidas del Centro de América*, se produjo una dispersión de poder en el momento de la emancipación, lo que hace ignorar a la autoridad central, fenómeno que, por lo demás, se produce desde la época colonial. Se dan numerosos centros de poder local, ni siquiera a nivel provincial, a menudo localizados en unidades urbanas incipientes. En última instancia, como en todas las antiguas colonias, muchas de esas provincias no eran más que un pequeño centro urbano y el área rural que lo circundaba. Por eso, muchas de las provincias que adquirieron fisonomía especial después de la independencia, llevan el nombre de la ciudad que las aglutina.

Esta situación favoreció la descentralización del poder. Propició economías autosuficientes haciendo imposible un gobierno central suficientemente fuerte; favoreció cacicazgos locales desplazando el poder político de la autoridad formal a los propietarios de la tierra, y desde el punto de vista externo, vinculó a las regiones directamente con el extranjero, en detrimento del devaluado poder central.

La economía colonial tenía dos sistemas interdependientes: uno de consumo interno, a cargo de los grupos populares sobre los que pesa todo el régimen y otro de carácter mercantil. En los centros urbanos se desarrolla una clase de comerciantes, un sector mercantil, que controla todo el proceso económico sirviendo de fuente de recursos para los productores e intermediarios en la comercialización de los productos para el consumo interno o la exportación, y que organiza un circuito monopólico entre los centros coloniales y los comerciantes de Cádiz, intermediarios mayores para una distribución amplia. Este sector mercantil, fija precios, otorga préstamos, crea un mercado cautivo de cosechas, introduce manufacturas europeas al mercado

local que algunas veces sirven de precio a trueque de producciones locales, habilita artesanías y obliga a los provincianos a acudir al centro metropolitano para formalizar las transacciones. Este indeseable monopolio se pretendió destruir, sin éxito, por las autoridades peninsulares, lo que provocó malestar en los afectados, y despertó fuertes resentimientos provinciales contra la capital y centros de irradiación del sistema, dando lugar a profundos particularismos locales.

En el proceso de independencia surge, por eso, una natural contradicción entre la vieja capital, que había concentrado todo el poder económico, político y cultural, y las regiones interiores, y al intentarse una nueva organización constitucional, surgieron las tendencias hacia el centralismo y el federalismo. Los partidarios del primero, tratarán de mantener el mismo sistema de concentración de poder en una nueva versión y bajo control de los nuevos grupos privilegiados reunidos en las capitales, y los del segundo, levantarán las reivindicaciones de las provincias contra el centro, en busca de autodeterminación local y representatividad nacional. Por eso, la confrontación adquirirá claros perfiles doctrinales y políticos y avivará tantas disensiones.

En los nuevos organismos de gobierno, especialmente en los congresos constituyentes que se integran para organizar a los nuevos países, la gran cuestión que enfrentó a progresistas y conservadores fue la decisión por el federalismo. Este aparece como un método de organización de la comunidad. Método que buscaba conciliar, sin anular el centralismo y la descentralización. Proceso de integración de la nación con respecto de las autonomías. De la unidad y la diversidad. Búsqueda de encuentros de los fines comunes y los particulares. Y del punto de equilibrio entre las fuerzas de la dispersión y las fuerzas de unión, por medio de distribución de competencias entre el poder central y los poderes locales.

El primer constituyente centroamericano de 1823-24, el primer parlamento regional, al constituir la república, tuvo el modelo de la Constitución norteamericana en sus manos y lo discutió hasta el límite. Pero debe cuidarse mucho de pensar que fue una copia servil, moneda corriente de cierta historiografía tradicional. Porque la experiencia extranjera se presenta como una fórmula a utilizar, frente a circunstancias nacionales específicas que constituyen la variable determinante. En las circunstancias centroamericanas de 1824, o había federación o no había república. Porque la estructura económica y política colonial desembocaba en una organización de ese tipo. La única fórmula para integrar las provincias a la capital, era a través de un

equilibrio federal. Y las provincias, además, lo plantearon como una situación de hecho, adelantándose a dictar sus constituciones locales.

El régimen federal, efectivamente, fue tomado del modelo que la Constitución americana ofrecía, pero si ésta no hubiera existido, probablemente la nueva clase política abocada a la reconstrucción nacional, consecuencia de la independencia, hubiera tenido que inventarlo. Dadas las circunstancias, el modelo norteamericano era un ejemplo radical, casi subversivo. Sirvió como punto de referencia para fijar posiciones. La confluencia de la teoría política europea bien conocida en Centroamérica, la experiencia del modelo de la república norteamericana que la plasmó en sus nuevas instituciones, y los requerimientos de una realidad orientada a la dispersión en busca de la unidad, condujeron al federalismo o al centralismo en un cuadro de aguda tensión y enfrentamientos que se prolonga por varias décadas durante todo el siglo diecinueve. El régimen federal perduró en Centroamérica hasta el año de 1838, en que se inicia el rompimiento, para siempre, de la federación, que nos convirtió en estas pequeñas cinco provincias que devinieron en estados soberanos.

2. *Intentos de reunificación. Frustrada vocación federal*

Temprana, persistente y siempre fracasada es la vocación reconstructora de la idea federal. En el mismo momento en que Francisco Morazán, el mejor líder unionista, ensaya inútil y fatídicamente su intento de reconstruir la patria centroamericana desde la provincia de Costa Rica, adonde regresa de su exilio peruano y donde es fusilado sin elegancia en 1842, se produce el primer intento, reuniendo la *Convención de Chinandega*, en marzo de 1842. Y hemos identificado en ese siglo catorce intentos más que aquí sólo enumeramos: *Junta de San Vicente*, de julio de 1842; *Junta de San Salvador*, de junio de 1846; *Pactos de Nacaome*, octubre de 1847; la *Representación Nacional*, de León, de noviembre de 1849; el *Estatuto de Unión* de Tegucigalpa, en octubre de 1855; *Pacto de la República Mayor* de San Salvador, en julio de 1862; el único proyecto costarricense del Canciller Iglesias, de 1862; el *Pacto de Unión*, de la Unión El Salvador, en 1872; la *Conferencia de Unión* de Guatemala, de enero de 1875; la *Dieta Centroamericana* de Santa Tecla, en 1883, el *Decreto de Unión* de Guatemala, de febrero de 1885; el *Pacto de Unión Provisional* de Guatemala, en enero de 1887; la *Dieta Centroamericana* de San Salvador, en octubre de 1889; la *República Mayor* en el *Pacto de Amapala*, en junio de 1895, y la *Constitución Federal* de 1898. En todos

esos intentos aparece la idea de un parlamento regional como foro de integración y solución de controversias, con variados matices y fórmulas.

Y en el presente siglo, la tendencia continúa con la presencia extranjera, esta vez desembozada y clara. En los primeros años, el interés norteamericano, avivado por el viejo proyecto del canal de Nicaragua, se había fortalecido por el apoyo del Presidente Porfirio Díaz, de México. Y ambas naciones al norte, intervienen directamente en los nuevos compromisos. En un barco norteamericano, el Marblehead, en julio de 1906, se firman pactos de reconciliación entre agudas disensiones y convocados los centroamericanos a Washington en 1907, se firman un *Tratado de Paz y Amistad* y seis Convenciones, con la presencia de los cinco países, en una reunión inaugurada y presidida por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, con el testigo de calidad del representante mexicano, lo que despertó malestar en la región, aunque se aceptaron los buenos oficios mediadores del Embajador Creel. En el *Tratado*, se ponía el acento en la búsqueda de la paz, que era el objetivo fundamental, ordenando el no reconocimiento de golpes de Estado, prohibición a los estados de colaborar en agresiones contra vecinos y control sobre emigrados beligerantes. Y en las *Convenciones* se creaba todo un aparato orientado a la reconstrucción de la República Mayor, que prevenía una especie de poder legislativo atribuido a conferencias anuales; un cuerpo administrativo encargado de la *Oficina Internacional de Centroamérica*; y un auténtico organismo regional, la *Corte de Justicia Centroamericana*, posiblemente el primer Tribunal de Justicia Internacional en el mundo.

En las Conferencias que se celebraron en los años siguientes, los estados se enredaron en múltiples controversias para la aprobación de los Convenios, con lo que la predicción del Secretario de Estado norteamericano Root se realizaba: él había afirmado que los Tratados de 1906 parecían haber sido escritos sobre la arena. Pero un nuevo *Pacto de Unión* se firmó en San José, en enero de 1921, por cuatro de los estados, esta vez con la excepción de Nicaragua, aferrada al compromiso adquirido con los Estados Unidos con motivo de la aprobación del Tratado Bryan-Chamorro, que había dado al traste con la *Corte Centroamericana*. Eran los años anteriores a la conmemoración del centenario de la independencia, y el sentimiento unionista se había reavivado, no sólo en los grupos de gobierno, sino en la sociedad civil, estudiantes, municipalidades, iglesias y gremios, muy activos en la idea. La que surgió de la tradicionalmente unionista provincia salvadoreña, que propuso reunir el 15 de septiembre del 20, una Conferencia para discutir asuntos en controversia y especialmente unificación de legislación constitucional y de todo tipo. La

nueva Constitución Federal fue aprobada por una asamblea integrada por 15 diputados, por los tres estados del norte, ausente Nicaragua en su firme posición y Costa Rica, en la que la aprobación del Pacto, como siempre, se había empantanado en discusiones parlamentarias sin salida. El 15 de septiembre de 1921, aniversario del centenario de la independencia, se mandó publicar, pero un golpe de estado, en diciembre, en Guatemala, bloqueó los primeros pasos de la nueva República Federal. Y aún sobre las cenizas de la nueva federación malograda, bajo presión de alto nivel, delegados de la región se reunieron de nuevo en Washington, en 1922.

En la década de los treinta, los gobiernos liberales se habían estabilizado y habían devenido en dictaduras crueles y paternalistas y, en alguna medida, "progresistas". Uno de los dictadores, el general Jorge Ubico, de Guatemala, con el apoyo de Juan Bautista Sacasa, de Nicaragua, convocó a una reunión en ciudad de Guatemala, en marzo de 1934, que conoció un *Plan de Cofraternidad Centroamericana* presentado por el anfitrión, en el que el espíritu centroamericanista se transparentaba, y que tiene el interés de ser el precursor de la línea de búsqueda de un mercado común. Y en el resurgir de la década del cuarenta, en la que se sustituyen gobiernos militares por gobiernos electos popularmente, se producen las iniciativas de los Presidentes Juan José Arévalo, de Guatemala y Salvador Castaneda, de El Salvador, de un *Plan de Federación Progresiva* y el proyecto presentado por el jurista salvadoreño, Gustavo Guerrero, quien era Presidente de la *Corte de Justicia Internacional*, para firmar un *Pacto de Unión Confederada de los Estados de Centroamérica*.

Y al fracasar todo, sobre el modelo de la *Organización de Naciones Unidas* y la *Organización de Estados Americanos*, a partir de 1951, bajo iniciativa salvadoreña, se creó la *Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA), que en su último proyecto de reforma, el de *Bases de la Comunidad Centroamericana*, presentada por Guatemala, formulaba la idea de refundar la *Corte de Justicia Centroamericana* y crear el *Congreso Centroamericano*, un *Congreso de Congresos*, un parlamento regional.

3. *Objetivos comunes, hispanoamericanismo y desarrollo*

Se pueden identificar objetivos comunes en los distintos intentos. Existe un objetivo permanente orientado en dos direcciones: por un lado, búsqueda de rescate de la identidad nacional, como defensa contra intervenciones extranjeras, y, por otro lado, la búsqueda de la paz ante el peligro de disensiones internas. En el proyecto de *Representación Nacional de Centroamérica* for-

mulado en León de Nicaragua en noviembre de 1849, se decía que se consideraba “un hecho atentatorio a la existencia de todos, el de la administración que por cualquier motivo, promueva o permita, o consienta promover desde su territorio, la guerra o disensiones intestinas en otro de los de Centroamérica, y se comprometen los mismos estados a sostenerse mutuamente si otro cualquiera lo promoviese o permitiese que se les promuevan iguales turbulencias por cualquier motivo o razón”. Y en los *Pactos* de 1906, convenían los estados en no reconocer golpes de estado; prohibir a los estados en colaborar en agresiones contra los vecinos y en fijar normas de control sobre emigrados beligerantes.

Además, se trata de fortalecer las instituciones democráticas republicanas en difícil proceso de instauración. En los *Pactos de Nacaome*, de 1847, los estados se comprometían a prestarse recíprocamente auxilios para mantener la soberanía e independencia y para conservar las formas de gobierno popular y representativo. Al mismo tiempo, se obligaban a no hacerse la guerra y a no permitir “la introducción en su territorio de ninguna clase de tropas”. Es así, obsesiva la búsqueda de la paz, en medio de los interminables conflictos interregionales.

Otra constante en todos los proyectos lo constituye el hispanoamericanismo. La región debe rescatar un antecedente muy importante en esa línea, que está constituido por el proyecto presentado por José Cecilio del Valle, en 1822. Valle es uno de los representantes más completos de la generación de hispanoamericanistas de principios del diecinueve. Formados en el espíritu reformista de la España dieciochesca, se enfrentan al cambio que produce la independencia, con un espíritu supranacional —que los caracteriza— y realizan esfuerzos malogrados por constituir, al romperse la unidad hispánica, una comunidad de naciones hispanoamericanas. Sin conocer los esfuerzos de Bolívar, Valle inicia una corriente en Centroamérica para lograr una reunión de los nuevos países americanos. Y en 1822 propone la reunión de un “Congreso General más expectable que el de Viena” en Costa Rica o León de Nicaragua, al que cada provincia envíe representantes con plenos poderes con inventarios regionales para formar el general de toda la América, que se ocupasen de “trazar el plan más útil para que ninguna provincia de América sea presa de invasiones externas, ni víctima de divisiones intestinas” y formar “la Federación grande que debe unir a todos los Estados de América y el plan económico que debe enriquecerlos”, para lo cual, se deben fijar bases de ayuda mutua en caso de agresión y formar “el tratado general de comercio de todos los Estados de América”.

Esta línea se mantiene. En los *Pactos de Nacaome* de 1847, se obligaba al Presidente de la proyectada Confederación a activar "la reunión de la gran Dieta Americana". En el *Estatuto de Unión*, firmado en Tegucigalpa en octubre de 1855, se ordenaba "formar una coalición" con las demás repúblicas hispanoamericanas para defenderse de la "intervención indebida y alarmante tanto de la Inglaterra, como de los Estados Unidos". Y esta idea hispanoamericana y de colaboración defensiva aparece desde otra fuente. En noviembre de 1856 los embajadores en los Estados Unidos de Colombia, México, Venezuela, Perú, El Salvador, Costa Rica y Guatemala, firmaron un pacto de alianza, por el cual se garantizaban unos a otros su independencia, soberanía y la integridad de sus territorios. Así se revive la vieja idea bolivariana del Congreso Afictiónico y son casi los mismos países del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo. Y en la misma línea, debe recordarse el proyecto de resolución que en la Conferencia de San Francisco de 1945, la Conferencia Panamericana, presentaron los gobiernos de Guatemala y El Salvador, que indicaba que "la federación de los cinco países de la América Central en una sola nación es problema que interesa a todo el continente americano".

También, y no menos importante, se consideró el proyecto de reunificación como un instrumento para facilitar el desarrollo. El Presidente salvadoreño Gerardo Barrios, uno de los liberales más connotados, en la década del sesenta, formulaba un argumento que los liberales del siglo pasado reiteraron muchas veces sin ser escuchados: "Yo sé —decía— que como están ahora las repúblicas de Centroamérica están mal, porque no tienen medios de una existencia segura y digna; dígolo de una vez: son parodias de nación y sus gobiernos son parodias. Tengo derecho para decirlo, porque soy jefe de Estado y he andado medio mundo, tanto en Europa como en América, y sé muy bien lo que es nación y gobierno; por tanto creo que somos el ridículo personificado ante aquellos seres políticos que ocupan el globo. Mucho ha hecho la providencia divina para salvarnos de los filibusteros, siendo visibles los milagros; temo que le canse nuestra inercia y que un día nos abandone y caigamos en el abismo". Y se dolía de que siguiera "...la danza de representar pequeñas y ridículas soberanías". Los liberales eran conscientes de que su proyecto político necesitaba de un país grande y unido para realizarse. Y mantienen el ideal de la reconstrucción de la república federal en forma permanente. El otro Barrios, Justo Rufino, Presidente de Guatemala, recoge y amplía los esfuerzos del salvadoreño, y desesperado ante un interminable cabildeo, lanza el *Decreto de Unión* en 1885, tratando de realizar la unión

por la fuerza con el fatídico resultado que termina con su muerte en la frontera de Guatemala y El Salvador, al frente de su ejército unionista.

Para un *gourmet* de la historia y el derecho internacional, el plato es excelente. Un muestrario de recetas sobre integración del parlamento regional y atribuciones del mismo, amplísimo. Debe mantenerse la voluntad política de seguir adelante, y en este sentido la temporal marginación de Costa Rica, que ha mantenido su tradicional espíritu reticente, en cuanto a la integración, ha sido muy saludable. Se ha adelantado mucho, el proyecto es casi una realidad, presionados los países por la coyuntura crítica que se vive y por el reciente ambiente de distensión internacional.

4. *El Parlamento Centroamericano. Instrumento de paz e integración*

La idea del Parlamento Centroamericano es original del Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, quien la lanzó en su discurso de toma de posesión, el 14 de enero de 1986, dentro del general esquema de apertura política que se produjo en la región en la década pasada, y fue tomando forma y fortaleciéndose en las sucesivas reuniones de Presidentes Centroamericanos que se iniciaron en Esquipulas. Los Vicepresidentes de la región tomaron a su cargo la concreción de la idea e integraron una Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto que se presentó bajo la denominación de *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas*. Fue suscrito por los cinco Presidentes y ratificado por las respectivas Asambleas Legislativas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con la excepción de Costa Rica, que no lo ratificó, incumpliendo los compromisos de Esquipulas y reincidiendo en su tradicional posición aislacionista. Esto obligó a elaborar un protocolo adicional para que pudiera entrar en vigor sin la aprobación de Costa Rica, dejando abierta la posibilidad de su incorporación posterior, protocolo que ha sido aprobado. A partir del primero de mayo de 1990 el Tratado está en vigencia junto con su Protocolo, y a la fecha se han ya realizado las elecciones para diputados en la República de Honduras y en los próximos meses se realizarán los comicios en los otros tres países.

Se concibe al Parlamento, como un instrumento de cooperación regional, foro permanente para diálogo y discusión en busca de solución a conflictos; herramienta de colaboración en la búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo. La idea de constituirlo surge de la necesidad de los países de

buscar un margen de autonomía real en el sistema internacional y en sus relaciones con las grandes potencias y otras regiones. Es pues, una instancia política permanente y regional que favorece la concreción de una comunidad centroamericana que tiene su raíz en la historia común y los problemas actuales semejantes. Funcionará permanentemente y estará integrado por veinte diputados de cada uno de los estados miembros electos para un periodo de cinco años, por sufragio universal, directo y secreto y lo integran también los Presidentes y Vicepresidentes de cada uno de los estados al concluir su mandato. Tendrán la calidad de "diputados centroamericanos" y no estarán ligados por mandato imperativo, con inmunidades y privilegios especiales e irresponsabilidad por sus opiniones y votos. Sus atribuciones lo definen: servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad en el área; impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países; designar a los funcionarios de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana; proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países de la región; propiciar la convivencia pacífica y la seguridad; promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo con estricto apego al derecho internacional; contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho internacional; recomendar a los gobiernos soluciones en relación a los asuntos que conozca, y las demás "compatibles con su naturaleza".

A pesar de ser útil la comparación del *Parlamento Centroamericano* con el *Parlamento Europeo*, debe cuidarse mucho de su homologación, porque en el Centroamericano no existe cesión de poderes soberanos y porque las decisiones de las *Reuniones de Presidentes y Vicepresidentes* son de carácter político y no decisiones jurídicas de cumplimiento obligatorio; es decir, no tienen facultad normativa. Sus competencias son las clásicas en materia deliberativa, de asambleas nacionales o regionales, conocer, debatir y formular propuestas o recomendaciones, pero no tiene dos de las competencias importantes en el proceso parlamentario, la de aprobación de presupuestos como sucede en el Parlamento Europeo, a excepción de su propio presupuesto interno y, además, carece por completo de competencia en materia legislativa, por lo que no puede discutir y aprobar normas jurídicas de cumplimiento obligatorio, excepción hecha del poder de dictar su propio Reglamento interno. La única competencia que se le atribuye de carácter supranacional es la del nombramiento de los funcionarios de los organismos de integración. Su estructura es dual: por una parte, el estrictamente parlamentario de carácter deliberativo y de recomendación y, por otra parte, el poder de decisión

política en la Reunión de Vicepresidentes, y la de Presidentes, a la que se atribuye la decisión política final.

En conclusión, este organismo internacional significaría un nuevo instrumento de cooperación en la búsqueda de la integración regional de Centroamérica, vía de participación de la sociedad civil a través de los partidos políticos en la búsqueda de paz y solución de conflictos y existencia de un interlocutor válido regional en la relación con otros estados o grupos de estados.

5. *Europa y América Central. Una relación fructífera*

El proceso histórico de América Latina, al iniciarse la década del noventa, presenta cambios asombrosos, como por lo demás se producen en el mundo entero. Es difícil ser optimista después de esta última "década perdida" de recesión. El inicio de la nueva década nos presenta un cuadro de condiciones sociales y económicas críticas y con tensiones políticas muy larvadas y en expansión. Todo esto a diferencia de la década anterior, cuando la región disfrutaba del final de un período prolongado de crecimiento y el inicio de esperanzadoras transiciones políticas de regímenes autoritarios de carácter militar a regímenes democráticos.

La década que termina representó en política la apertura, pero también el inicio y la generalización del desastre económico. Si, en general, existe satisfacción con la nueva experiencia de la democracia representativa a través de elecciones, en general libres, y con la relativa distensión de las relaciones sociales, por otra parte, se sufren los estragos de una contracción económica muy fuerte. En una traducción a términos de convivencia social las estadísticas de la región representan más hambre, más mortalidad infantil, más migraciones, desplazamientos internos, erosión del tejido social, desempleo, delincuencia, desencanto y desesperación crecientes.

Y esto se ha traducido dentro del comportamiento electoral en un voto de castigo, de repudio en las urnas para los gobiernos en turno, pasando a segundo término la calificación de su tendencia; a una mayor polarización política; a un cuestionamiento peligroso de las estructuras democráticas, y a un resurgir deplorable de las actitudes y acciones violentistas. Lo que coloca a la región frente a dos desafíos, el primero de los cuales, es el encontrar un diseño de desarrollo económico eficaz que pueda movilizar el ahorro interno y atraer capitales que desertaron, para no depender del capital



externo y también no agravar tensiones y desigualdades socioeconómicas que provocan una situación cada vez más explosiva. El otro, hace relación a la vinculación de Europa con América Latina y con América Central, especialmente.

Después del incidente de las Malvinas, por sugerencia del Presidente Felipe González, el Consejo Europeo decidió, en 1986, en La Haya, encargar a la Comisión la elaboración de nuevas directrices para la América Latina. Y, en esa dirección, el Consejo de Ministros aprobó en junio de 1987 el primer documento sobre la región, desde la fundación de la Comunidad.

El impacto que produjo el conflicto de las Malvinas y, en la región centroamericana más fuerte aún, la invasión norteamericana a Panamá reveló, como Wolf Gravendorf ha señalado lúcidamente, la ilusión de las relaciones entre las dos regiones, y hasta donde muchos de los países europeos, los más importantes, prefieren una alineación con los intereses de los Estados Unidos, a un compromiso de peligrosas consecuencias con Latinoamérica.

En las décadas del sesenta y setenta las relaciones fueron esencialmente económicas y de baja intensidad y parece que esta tendencia continuará hasta el final del siglo. Por el contrario en la década del ochenta se produjo una politización en las relaciones, especialmente con América Central. Y esta politización contribuyó a restar atención a los problemas de las relaciones comerciales y económicas y produjo también dificultades y problemas en la relación de Europa con los Estados Unidos. Se produjo una intensa y espectacular cooperación política entre la Comunidad y América Central.

Factor decisivo para que esto se produjera fue la crisis de la región, que en el año 1979, año del triunfo de la revolución sandinista, se convirtió en el centro de la crisis internacional. Y poco después se produjo la crisis de los regímenes autoritarios militares y el inicio de procesos de apertura política, de transiciones a la democracia a través de elecciones libres que establecieron nuevos gobiernos civiles en Guatemala, El Salvador y Honduras. Y todo esto produjo un impacto grande por la situación geopolítica de la región que pesa como una sombra sobre su historia, y por la percepción tradicional norteamericana del peligro de que se diera un rompimiento del equilibrio de la seguridad internacional.

Esto requirió una toma de posición europea común. Y así se produjo la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad, incluso

España y Portugal, que aún no eran miembros, con los Ministros de Centroamérica y los del Grupo Contadora en San José de Costa Rica, en 1984. Esta reunión fue denominada con obvias intenciones y con un optimismo discutible "como el final de la Doctrina Monroe"; porque Estados Unidos no tuvo presencia y porque los temas esenciales fueron: la crisis en El Salvador, derechos humanos, Nicaragua, que se habían convertido en temas de política interna en Europa. Esta reunión fue punto crucial en el compromiso de Europa con América Latina y en la siguiente conferencia de Luxemburgo, en que se firmó un acuerdo con los estados de Centroamérica, se dejó bien claro que Europa trataba de desempeñar un papel complementario y posiblemente competitivo en la región, lo que en la Conferencia de Guatemala, en febrero de 1987, se subrayó al dar un apoyo expreso al proceso de paz en curso. Así, la Comunidad se convirtió en un actor emergente en el manejo de la crisis de la región, que se tradujo en un apoyo regional o bilateral al régimen nicaragüense, lo que gratificó grandemente a los países de la región, que buscan una diversificación de su política exterior, de su dependencia. Y también se dio un apoyo persistente a los esfuerzos del Grupo Contadora de contención al conflicto y apertura de canales de entendimiento. Por eso, al final de la actual situación de conflicto, que posiblemente se produzca en esta década, su presencia resultará imprescindible para establecer los equilibrios internacionales necesarios.

Otro aspecto más global con respecto no sólo a Centroamérica, sino a América Latina en su conjunto, se refiere a las vicisitudes de los procesos de transición a la democracia que se iniciaron en la década del ochenta. La presencia europea ha sido más retórica que real. Creemos que Europa no debiera darse por satisfecha con discursos y declaraciones sobre el proceso democratizador cada vez más problemático, sino dar concreta aportación en los demás sectores de su relación con la región, que toman protagonismo y prioridad. Su presencia sería de gran importancia para evitar que la crisis social y económica pudiera llevar al resurgimiento de regímenes autoritarios, o regímenes de tendencia conservadora cuando no definitivamente derechistas, con barniz de legitimidad electoral, de dudosa gobernabilidad futura. Ha sido más fácil que ambas regiones reconozcan corresponsabilidad en el sector político, en el cual tienen intereses comunes, que en sectores como la deuda externa o la cooperación económica. Por esto, esta politización e ideologización de las relaciones, basada en conceptos de actualidad y coyuntura, es más vulnerable frente a cualquier cambio político que las relaciones económicas que tienen mayor estabilidad por los intereses concretos de las partes. Sobre todo en esta coyuntura, en que las democracias latinoameri-

canas se encuentran inmersas en un círculo vicioso producido por la relación viscosa entre la estabilidad democrática y la desestabilización económica. La ilusión por la apertura democrática está dando paso a la preocupación por el gobierno y la gobernabilidad. Las incipientes democracias han producido gobiernos frágiles que se manifiestan impotentes ante el deterioro económico. Sobre todo porque éste se encuentra asociado, o acompañado, de insurgencias prolongadas y sin solución a corto plazo, narcotráfico, narcopolítica —lo que ya en algunos países ha hecho crisis—, corrupción política y social, crecientes disturbios laborales, desilusión ante la degradación de la vida cotidiana y deslealtad generalizada. Después de varios años de esfuerzo constante y muchas veces no reconocido o discutido de los sectores centro-moderados hacia el proceso de apertura democrática, parece que entramos a un nuevo proceso de polarización en la que los sectores violentistas aumentan su fuerza y su presencia, por lo que existe un real peligro de que se produzcan movimientos que restrinjan la competencia democrática.

6. *Interlocutores válidos*

Para un adecuado diálogo birregional es necesario que se establezcan relaciones institucionales con interlocutores válidos. Desgraciadamente ha habido poca capacidad de éstos en la región. La política exterior centroamericana ha sido muy deficiente, lo que se expresa muy vivamente en el bajo perfil de las representaciones diplomáticas en Bruselas. El mundo se concibe, cada vez más, no como naciones individualizadas, sino como grupos de naciones, y por eso se apoya a largo plazo desde la Comunidad el diálogo con grupos integrados, dándose una relación en tres líneas: con grupos de países integrados o en vías de integración, entre ellos con los órganos de la integración centroamericana en probable proceso de reactivación; en relaciones bilaterales, privilegiando la relación con algunos países de América del Sur, y en una relación directa con instituciones no gubernamentales de la sociedad civil, partidos, iglesias, sindicatos y asociaciones.

En esta línea la Comunidad ha prestado su apoyo constante y reiterado al proyecto del Parlamento Centroamericano. Es oportuno apuntar los momentos más importantes de la cooperación que hemos referido, que se inicia en 1976, pero que sólo se formaliza institucionalmente con el Reglamento del Consejo 442/81 que regulaba la cooperación de la Comunidad con los países de América Latina y de Asia. Cooperación que era limitada y que beneficiaba en mayor medida a los asiáticos.

La filosofía de esta cooperación se ha basado en tres premisas: 1) La paz que se busca sólo se logrará con un desarrollo con justicia y con iniciativas locales; 2) Condición para la cooperación es la convivencia sobre normas democráticas, por lo que el respeto a los derechos humanos es una condición indispensable, y 3) Debe orientarse a fortalecer el proceso de integración, y por esto el apoyo explícito y continuado al proyecto del Parlamento Centroamericano como uno de sus órganos privilegiados.

En 1981 la Comisión Europea dio a luz un documento titulado "La Comunidad Económica Europea y América Central". En él se planteaban dos premisas: las relaciones mutuas tenían su fundamento en la historia común y la eventual ayuda debería estimular el proceso de integración regional para lograrse la estabilidad, la democracia y el desarrollo. Se trataba de favorecer a los pueblos de la región por encima de gobiernos coyunturales.

En ese mismo año el Consejo Europeo se pronunció por el final de la violencia y la necesidad del diálogo y consideraba que los problemas de la región tenían su causa en desajustes estructurales históricos locales. Y el Parlamento Europeo también lo hizo en dos resoluciones de octubre y noviembre, en las que declaraba su interés en una política global comunitaria con América Latina y en especial con América Central, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pueblos de la región con recomendaciones puntuales sobre reforma agraria, equilibrio de la balanza de pagos, cooperativas, ampliación de mercado interno, desarrollo de fuentes energéticas y red de transportes.

En 1983, por intermedio del Sr. Genscher, Presidente del Consejo Europeo, la Comunidad ofreció su apoyo a los esfuerzos del Grupo Contadora, lo que se ratificó al nivel superior del Consejo, al mismo tiempo que se insistía en los objetivos globales de la relación.

En enero del año siguiente, una delegación del Parlamento Europeo viajó por Centroamérica y Colombia, lo que fortaleció la tendencia de acercamiento, y la Comisión en un documento enviado al Consejo expresaba que "ha llegado el momento adecuado para iniciar decididamente el fortalecimiento de las relaciones entre la Comunidad y la América Central". Y así, en septiembre, se iniciaron las reuniones de Ministros llamadas de San José, que hasta el momento han sido seis, la última en Dublín y las primeras en San José, Luxemburgo, Guatemala, Hamburgo y San Pedro Sula, en las que se han fijado puntos de cooperación.

Cuando en 1985 el Presidente norteamericano Reagan visitó el Parlamento Europeo, la izquierda y derecha de ese cuerpo se dividieron, y un grupo de eurodiputados se dirigió al Presidente expresando que sólo con soluciones políticas y desarrollo económico que debería apoyarse se lograría la paz, desaprobando la política de los Estados Unidos en la región.

Con el ingreso de España y Portugal a la Comunidad se fortalece la relación entre las dos regiones sobre las líneas apuntadas. En el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, además, se incluye una declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina. Y en los últimos años las declaraciones son muchas en la misma línea continua, entre ellas varias sobre el *Parlamento Centroamericano*.

En las Conferencias de San José se ha insistido sobre el tema. En la de Guatemala, en febrero de 1987, se firmó expresamente la intención de apoyar el *Parlamento Centroamericano* y el deseo de fomentar la cooperación entre éste y el *Parlamento Europeo*. Y en otra conferencia posterior, en Hamburgo, en febrero y marzo de 1988, la *Comunidad* declaró su voluntad de realizar una contribución económica para la organización del nuevo foro y la realización de sus elecciones, y el *Parlamento Europeo* aprobó una resolución para el establecimiento de una línea presupuestaria para América Latina separada de la que tenía conjunta con Asia. En esta misma resolución se pedía una ayuda para la reconstrucción complementaria al *Plan de Naciones Unidas* y asistencia específica técnica y financiera para la creación y funcionamiento del *Parlamento Centroamericano*. Y en la *Reunión Cumbre Económica Centroamericana*, celebrada en Antigua Guatemala, se emitió una *Declaración*, llamada de *Antigua*, el 17 de junio de 1990, en la que se manifestó el reconocimiento de los Presidentes Centroamericanos a la Comunidad Económica Europea "por su particular apoyo al proceso de integración centroamericano materializado en los diferentes foros dentro del Marco del Acuerdo de Luxemburgo y exhortarlos a continuar el diálogo político e incrementar la cooperación económica en favor del desarrollo económico y social de la región".

Y las razones para el apoyo del proyecto podrían resumirse en las tres siguientes: 1) El potencial que la nueva institución pueda tener para coadyuvar al proceso de pacificación regional; 2) las posibilidades de contribuir a la reactivación del proceso de integración, al incorporar a sectores representativos de la sociedad civil en el proceso, que antes estuvo en manos de

los tecnócratas que lo administraron y de los representantes de intereses económicos privados concretos, y 3) la importancia que puedan tener para afianzar el proceso de democratización, las primeras elecciones directas para un parlamento regional en países en vías de desarrollo.

7. Bibliografía escogida

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. "El Parlamento Centroamericano a la luz de la experiencia europea", *Polémica*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Costa Rica), No. 8, segunda época (mayo-agosto de 1989), pp. 35-40.
- ABRAHAM, Gloria. "El Parlamento Centroamericano: su incidencia en el desarrollo futuro de la región", *Relaciones Internacionales, Heredia*, Costa Rica, Nos. 24 y 25 (tercer y cuarto trimestre de 1988), pp. 53-58.
- Balance de Esquipulas. Un debate*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Fundación Friedrich Ebert, 1989.
- BARAHONA, Rocío. *La Comunidad y el Parlamento Centroamericano*. San José de Costa Rica; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989.
- CARPIO NICOLLE, Roberto. "Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano". *Panorama Centroamericano* (Guatemala), Revista del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, No. 9 (enero-marzo de 1988).
- CRUZ SALAZAR, José Luis y José Luis BORRAYO. *El azaroso camino a la tercera cumbre. Evaluación de Esquipulas II*, Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 1988.
- "Cumbre (La) Presidencial de Esquipulas y el Parlamento Centroamericano", *Panorama Centroamericano*, Guatemala, Revista del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, No. 2 (abril-junio de 1986).
- Declaraciones de los Presidentes de Centroamérica. Mayo 1986. Febrero 1987. Agosto 1987. Enero 1988*. San José de Costa Rica: Programa de Apoyo a la Paz, la Cooperación y el Desarrollo de Centroamérica, Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano, 1988.
- ESCOBAR ARMAS, Carlos. "Los sistemas de partidos, los sistemas electorales como marco teórico para la creación de un Parlamento Centroamericano", en *Los sistemas de partidos políticos en Centroamérica y las perspectivas de los procesos de democratización*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 1986.
- FERNANDEZ, Lorenzo, GARCIA-LAGO, Javier y PALOMARES, Gustavo, coordinadores. *El Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert e Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1990.

- GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. *La frustrada vocación federal de la región y el Proyecto de Parlamento Centroamericano*. San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- GOMARIZ, Enrique, editor. *Balance de una esperanza. Esquipulas II un año después*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Superior Universitario de Centroamérica, Universidad para la Paz, 1988.
- GRAVENDORFF, Wolf. "Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Foro Internacional*, Revista de El Colegio de México, No. 1, Vol. XXIX (julio-septiembre de 1988), pp. 49-64.
- HERRERA CACERES, Roberto. *Democracia, desarrollo y paz en Centroamérica. Las Cumbres Presidenciales*. Tegucigalpa: Editorial Guaymurás, 1989.
- . *Honduras ante cuestiones relevantes del derecho Internacional*, Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1989.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). *El Futuro del Parlamento Centroamericano*, Madrid: Informe de Conferencia, No. 4/88.
- . *La Constitución del Parlamento Centroamericano y la experiencia europea*, Madrid: Informe de Conferencia, No. 2/89.
- PAZ BARNICA, Edgardo. *Centroamérica. De Contadora a Esquipulas*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1988.
- Proceso (El) de paz de Centroamérica. Esquipulas II: Seguimiento y aplicación del Acuerdo de Paz (Cronología y documentación: julio-noviembre de 1987)*, Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, 1987.
- Propuesta de la Creación del Parlamento Centroamericano de la Comisión de Integración Centroamericana del Congreso de la República de Guatemala*, abril de 1986, Mss.
- Relaciones (Las) entre España y América Central (1976-1989)*, Barcelona: CIDOB Y AIETI, 1989.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Política exterior de la Administración Arias Sánchez. 1986-1990*, San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990.
- TINOCO, Víctor Hugo. *Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano*, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 1989.
- VACCHINO, Juan Mario. *Los parlamentos regionales en los procesos de integración: las experiencias europeas y latinoamericanas*, Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), 1989.

ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE EL ORGANO LEGISLATIVO EN AMERICA 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 órgano legislativo mexicano.

Tomando en cuenta la habitual preponderancia del órgano 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,¹ así como en algunas leyes orgánicas o reglamentos interiores de sus congresos o asambleas legislativos, y en ciertos códigos o leyes electorales; complementados eventualmente con diversos estudios doctrinales del derecho constitucional de algún país en particular para la adecuada comprensión del alcance de las disposiciones jurídicas correspondientes. En este sentido, debe reconocerse que se trata más bien de un estudio formal y que, por el momento, no cuenta con datos sociológicos que permitan apreciar el grado de eficacia de tales disposiciones jurídicas.²

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

¹ Los siguientes son los textos constitucionales analizados (primero, se señala el año de la promulgación de la respectiva constitución y, después, se proporciona el año hasta el que se consiguió el texto actualizado): Constitución de la Nación Argentina (1853, 1985); Constitución Política del Estado de Bolivia (1967, 1985); Constitución 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.

² 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”.³

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.

³ *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.⁴

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 Iturbide⁵ y, posteriormente, en 1865 bajo Maximiliano de Habsburgo;⁶ 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.

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ 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 1966.⁷ 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.⁸

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—⁹ y de los convulsionados años que siguieron a

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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".¹⁰ 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.¹¹ 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.

¹⁰ *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.

¹¹ *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 1988.¹²

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.¹³ 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.¹⁴

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.

¹² *Vid., ibidem, passim.*

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

¹⁴ 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,¹⁵ que es la más amplia de la

¹⁵ 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.¹⁶ Hauriou, por su parte, resalta el carácter deliberativo de las legislaturas.¹⁷ 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.

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

¹⁷ *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.¹⁸

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.¹⁹

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

¹⁹ *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.²⁰

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

²⁰ *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.²¹

²¹ *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.²²

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

²² Entre las obras que sistemáticamente y desde una perspectiva comparativa se ocupan de las diversas funciones atribuidas a las legislaturas es posible destacar las de Ameller, Michel, *Parlements*, 2a. ed., 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; ²³ 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-

²³ *Vid.*, Barquín, Manuel, “El control parlamentario del sector paraestatal (la reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)”, en *Anuario Jurídico*, 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.²⁴ 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

²⁴ *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.²⁵ 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

²⁵ *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.²⁶

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

²⁶ *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.²⁷ 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-

²⁷ *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).²⁸

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).

²⁸ *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.²⁹

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-

²⁹ 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.³⁰ 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.

³⁰ *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,³¹ 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),³² 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

³¹ *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.

³² *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.³³ 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

³³ 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.⁸⁴ 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—,⁸⁵ 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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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,³⁶ 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.³⁷

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—³⁸ 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-

³⁶ *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.

³⁷ *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.

³⁸ 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.

LA REORGANIZACION FUNCIONAL DEL CONGRESO

Humberto QUIROGA LAVIE *

SUMARIO: I. El tema de las decisiones políticas y de la clasificación de las leyes; II. Las decisiones legislativas; 1. Las decisiones legislativas como función de la dirección política del Estado; 2. Las decisiones legislativas como forma de producir la delegación de la función legislativa; 3. Las decisiones legislativas como actos de control del Congreso; 4. Las decisiones legislativas como mandamientos o directivas para los integrantes del poder ejecutivo; 5. Las decisiones legislativas como leyes en sentido material; 6. ¿Quién debe tener a su cargo las decisiones legislativas?; III. Las leyes de bases y los programas legislativos como forma de impulsar la delegación legislativa; IV. La legislación reglamentaria; V. Leyes medidas; VI. Leyes de necesidad y urgencia; VII. Leyes orgánicas y de refundición; VIII. Estudio comparado de las clases de leyes y de la delegación legislativa en el derecho comparado; 1. En la Constitución francesa; 2. En la Constitución italiana; 3. En la Constitución española, y 4. En la Ley Fundamental de Bonn.

I. El tema de las decisiones políticas y de la clasificación de las leyes

Conocido es el ocaso del sistema funcional clásico de la división de los poderes del Estado, concebido para un tiempo en que la sociedad y el aparato estatal eran simples en su organización y funcionamiento, de forma tal que bastaba un solo concepto de "ley" para operar en el gobierno social. Sabido es el rol ejecutivista del presidencialismo argentino. Sabido es que la predominancia del Presidente, hija del caudillismo histórico que ha asolado la vida de la

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

República, ha malquistado al pueblo, y a la opinión pública que lo expresa, con las asambleas legislativas que deben ser su más fiel órgano representativo. Ese malquistamiento ha generado en los argentinos un descreimiento en la democracia, testigo el pueblo de la ineficacia de los órganos legislativos, de su papel de convidados de piedra a la hora de las decisiones fundamentales. Quién sabe cuánto haya influido esa penosa circunstancia, como factor real o invocado, a la hora de intentar justificar el golpe de Estado.

A una realidad compleja hay que gobernarla con instrumentos múltiples, pues la simplicidad de la respuesta puede trabar el funcionamiento del sistema. La ley no es una técnica unidireccional; ella, en vez, es técnica múltiple. Tenemos que modalizar en la Constitución una variable de procedimientos legislativos para dinamizar el sistema. Decisiones legislativas, leyes orgánicas, leyes de bases o cuadros, leyes programas, leyes reglamentarias, leyes medidas, leyes de necesidad y urgencia, leyes de refundición. Cada tipo de ley con un procedimiento especial, pero manteniendo, al mismo tiempo, el procedimiento tradicional de formación y sanción de las leyes, para permitir que sea la práctica legislativa la que vaya descubriendo la conveniencia de utilizar la propuesta de la Constitución (así lo ha previsto, con acierto, la recientemente reformada Constitución de San Juan). Veamos estas cuestiones en detalle.

II. *Las decisiones legislativas*

En esta instancia el legislador abre el debate político, define posiciones, fija directrices, programa la actividad de gobierno. La orientación política establece los límites del crecimiento. Es por ello que será muy importante definir si queremos un régimen congresalista, como el de Estados Unidos, donde el Congreso hace la ley, o un régimen parlamentario, donde el Parlamento sólo sanciona lo que hace el Gobierno.¹ Para decirlo con palabras de Carlos M. Bidegain: “el congresalismo sanciona leyes, el parlamentarismo hace gobiernos”.²

La función decisoria se advierte como distinta a la función técnica de hacer las leyes de los regímenes políticos. En Gran Bretaña la Cámara de los

¹ Véase Carlos M. Bidegain en “El Congreso de los Estados Unidos”. Ed. Depalma, 1950, p. 9.

² Conf. *op. cit.*, p. 173.

Lores prácticamente no interviene en la actividad legislativa; en vez ella realiza “debates políticos”, que es una típica forma de llegar a la decisión legislativa. Lo ha dicho Harold Laski: ³ “el Parlamento no tiene como función principal legislar, sino ventilar quejas, debatir información sobre el operar del gobierno, discutir principios políticos”. Interesa esto porque, en rigor, el sistema argentino, en relación con la función legislativa, se asemeja mucho más al Parlamento inglés que al Congreso de los Estados Unidos, de forma que es apropiado que se revise su organización para lograr su sinceramiento.

La función decisoria del Congreso tiene el significado de poner en movimiento el procedimiento legislativo con el objeto fundamental de modificar la legislación. Esto significa que las decisiones legislativas implican el comienzo de un proceso de delegación legislativa a favor de otro poder del Estado o del mismo Congreso. Esta delegación tiene añejos antecedentes, entre los cuales se encuentran los producidos por el Congreso de los Estados Unidos a favor de agencias o comisiones especiales (como la de Comercio Interestatal) a quienes se les delega la atribución de dictar reglamentos y fijar tarifas.⁴ Dicha delegación ha sido efectuada en el país del Norte a partir de decisiones legislativas por el Congreso, con el objeto de complementar las normas legislativas generales (leyes de bases) con reglas de carácter subordinado.

Se advierte con claridad que el Congreso de Estados Unidos ha entendido como función propia la de “formular políticas y establecer patrones”, dejando a cargo de órganos seleccionados la confección de reglas subordinadas, para ser hechas dentro de los límites que les pone el Congreso, según lo ha convalidado la Corte Suprema de ese país (caso Hampton 276 U.S. 394, 1922, y 293 U.S. 388, 1935). Claro está que esta delegación no puede ser hecha sin cumplir con el recaudo de precisión suficiente, a efecto de no dejar al poder delegado con una autoridad ilimitada. Una enumeración general de propósitos, proclamando simplemente la emergencia nacional, sin incluir la determinación de las condiciones o circunstancias que debe respetar la reglamentación, es una “simple introducción a la ley”, que deja en

³ Consultar su trabajo “The Parliamentary and Presidential Systems”, en *Public Administration Review*, otoño de 1944.

⁴ Ver en tal sentido Bidegain en *op. cit.*, pp. 232 y en 381, donde se reseña la extensa nómina de Comisiones especiales que han recibido este tipo de delegación.

manos del Presidente, o del poder delegado, la definición de la política legislativa. Con esos fundamentos dicho Tribunal ha declarado la invalidez de la delegación. Vale decir que una simple delegación legislativa sin las bases que delimiten la delegación, es sólo un impulso legislativo, ha dicho ese Tribunal. Es decir, a nuestro juicio una declaración de necesidad para legislar, que debe ser complementada, necesariamente, con una ley de bases, para que pueda producir los efectos jurídicos de la delegación.

La razón de ser de la delegación de potestades a partir de decisiones legislativas es facilitarle al Congreso que pueda cumplir con su obligación primordial de fijar la orientación general de la política legislativa.⁵ Pero dicha delegación no puede ser absoluta, es por ello que en los Estados Unidos se ha previsto la potestad de revocatoria en las leyes de delegación, con la curiosidad de que dicho trámite se ha producido por una simple resolución concurrente de ambas Cámaras (sin el trámite de la ley). Nosotros proponemos el procedimiento de aprobación ficta de la legislación delegada, a efectos de que siempre deba tomar conocimiento el Congreso de lo actuado por el poder delegado (sea el Ejecutivo o las Provincias).

Según nuestra opinión, las decisiones legislativas no deben estar sujetas al veto presidencial porque, al no tener efectos jurídicos inmediatos, no tiene razón de ser el control Ejecutivo. Una orientación equivalente ha dado el Congreso de los Estados Unidos, cuando en 1939 dispuso que las resoluciones concurrentes que hemos mencionado no son susceptibles de ser vetadas. En el sistema constitucional inglés la delegación legislativa opera a través de un sistema de órdenes provisionales, unas que reglan materias triviales, no controladas por el Parlamento, otras que rigen de inmediato pero que pueden ser revocadas dentro de un plazo (bajo condición resolutoria), las terceras que sólo rigen después de un plazo si el Parlamento no las objeta (bajo condición suspensiva), y, por último, aquellas que sólo rigen si tienen el consentimiento expreso del Parlamento.⁶

Ha sido Woodrow Wilson, en su obra "Congressional Government" (1885), quien destacó que más importante que la legislación —como atribución del Congreso— es "la instrucción y guía en asuntos políticos que el

⁵ Conf. Carlos M. Bidegain en *op. cit.*, p. 390.

⁶ Ver American Political Science Association. *Committee on Congress, The reorganization of Congress*, p. 60.

pueblo puede recibir de un cuerpo que mantiene todos los asuntos nacionales bajo la plena luz del día de la discusión”. Y como agrega Bernard Schwartz, al glosar a Wilson: “por importante que sea la función de hacer las leyes, un cuerpo legislativo es poco digno del título del Congreso si sólo hace leyes”.⁷

Alberdi tampoco se llamó a engaño en estas cuestiones. El sostuvo que “sea cual fuere el método de legislar que se adopte, sea la codificación o la sanción de leyes sueltas, hay un obstáculo en la índole de la república representativa, que es que ella hace sus leyes por Congresos compuestos de personas ajenas de ordinario a los puntos técnicos de la legislación económica. Bajo la República el método eficaz y expeditivo de legislar sobre puntos técnicos y complicados de derecho civil o comercial es el de conferir autorizaciones especiales, a ese efecto, al Poder Ejecutivo”.⁸ De ese modo planteaba Alberdi la delegación legislativa, dando en esos fundamentos toda la razón para justificar el establecimiento de procedimientos legislativos aptos a dicho efecto.

Veamos las distintas variantes funcionales que pueden las decisiones legislativas en el desempeño del Congreso:

1. *Las decisiones legislativas como función de la dirección política del Estado*

Ha sido la doctrina italiana la que ha acuñado el concepto de “directiva constitucional” (la *indirizzio costituzionale*), para especificar la función de determinación de objetivos de la política nacional, tanto a cargo del Gobierno como a cargo del Parlamento. Muy particularmente ello ocurre cuando el parlamento aprueba el programa de gobierno presentado por el Jefe del Gobierno.

Si bien hemos manifestado que el voto de censura se ubica en el tipo de las decisiones legislativas como contralor de los actos de gobierno, si ello va unido al carácter “constructivo” que ostenta en el parlamentarismo alemán y español, por el cual la censura sólo procede si el Parlamento ha llegado a un acuerdo en el nombre del sustituto del censurado, entonces, ella es un verdadero acto legislativo de dirección política.

⁷ Ver Bernard Schwartz, *Los Poderes de Gobierno*, t. I. Ed. UNAM, p. 121.

⁸ Conf. Juan B. Alberdi en “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, Escuela de Educación Económica, p. 91.

En el régimen español existe otra modalidad de directiva legislativa que no tiene carácter de ley, que se conoce con el nombre de “mociones” o “proporciones” que, estando dirigidas al gobierno, no tienen el carácter de mandatos o indicaciones para que él actúe en determinado sentido.⁹

Entendemos que los acuerdos que otorga el Senado para designar a determinados funcionarios, según lo tiene previsto nuestra Constitución, son actos decisorios que implican la dirección política sobre el gobierno —sin perjuicio de su bifronte función de control— porque, según sea la designación queda definida la línea de acción del respectivo funcionario. Mucho más si se acepta el criterio —sustentado por Vanossi¹⁰— de que el Senado preste el acuerdo para la designación de los Ministros.

Los actos que cumplen la función directiva del gobierno se dirigen a un particular sector del gobierno, con el ánimo de producir efectos concretos sobre el mismo, eventualmente buscando su caída, pero no sobre los ciudadanos.

2. *Las decisiones legislativas como forma de producir la delegación de la función legislativa*

Esta forma de decisión legislativa está emparentada muy directamente con el dictado de legislación de bases o con las leyes marco, porque aquéllas suelen contener, en su mismo contenido, por simple que él sea, unos principios básicos que los destinatarios de la delegación (el propio Congreso, el Ejecutivo o las Provincias) no pueden dejar de cumplir. Por ejemplo una decisión disponiendo un referéndum o una consulta popular sobre determinada cuestión implica una delegación directa al Ejecutivo para cumplirla (a dicho Poder le queda, a su criterio, disponer lo relativo a la oportunidad y detalles de la implementación), pero no puede apartarse del tema indicado a ser consultado.

La delegación legislativa por excelencia que tramita a través de una ley decisoria es la declaración de necesidad de cambio legislativo. Lo que mani-

* Puede consultarse a Fernando Santaolalla López en su “Derecho Parlamentario Español”, Ed. Nacional, pp. 206 y ss.

¹⁰ Ver nota en diario *La Nación*; “Se debe mantener el régimen presidencialista” del 4 de agosto de 1987.

fiesta en esa oportunidad es la conveniencia o necesidad de modificar una ley o régimen vigente, pero no las bases para ese cambio. Se impulsa, en consecuencia, la modificación de la ley, pero no se la pauta. Algo equivalente se produciría si se decide una reforma de la Constitución sin la indicación de los puntos a ser reformados.

Una ley decisoria con estas características tampoco produce efectos respecto de los ciudadanos, porque sólo habilita al Ejecutivo a adoptar las correspondientes medidas, o impulsa la acción legislativa correspondiente por el propio Congreso.

3. *Las decisiones legislativas como actos de control del Congreso*

No sólo para iniciar la delegación legislativa cabe la ley formal que denominamos "ley decisoria". Una amplia gama de actos de contralor se cumplen a través de esta forma legislativa con el sentido, no de legislar positivamente, sino simplemente, de vetar, impedir, no aprobar, no autorizar un acto de gobierno que precisa la ratificación del Congreso.

Esto significa que la Constitución puede ofrecer dos caminos: o acepta que el Congreso, por vía de la ley en sentido material, introduzca las modificaciones o enmiendas que estime convenientes a determinados actos o proyectos, con o sin sentido normativo general, en cuyo caso el Congreso se integra positivamente en la actividad legislativa; o dispone que la intervención del Congreso se simplifique y queda reducida a vetar, no aprobar o rechazar el acto o proyecto en cuestión. La alternativa puede estar prevista a elección del Congreso o directamente impuesta una de ellas por la misma Constitución.

Importa destacar que la forma simplificada de veto o no aprobación le ahorra al Congreso tener que abordar los estudios técnicos de alternativa y la decisión que ello significa. Al Congreso le puede resultar mucho más discutir la conveniencia o inconveniencia de lo que se tiene a consideración, más que el camino apropiado. Se trata, obviamente, de una típica decisión política más que de una regulación sobre la cuestión.

Veamos ejemplos de actos de control por la vía simplificada. Todos los casos de vetos legislativos tienen este carácter. También lo tiene la ratificación de un tratado internacional, sea en aquellos casos en que por el

tratado se ceden competencias a organismos internacionales (supuesto del artículo 93 de la Constitución de España). Los acuerdos que debe otorgar el Senado para designar los funcionarios previstos en la Constitución. Las aprobaciones de las leyes de refundición elaboradas por el Departamento Ejecutivo (caso previsto en el artículo 82.2 de la Constitución española). Las aprobaciones de los tratados parciales entre las provincias, cuando le fuere erigido dicho recaudo: casos de las reglamentaciones de las leyes de bases federativas o de la creación de entes interjurisdiccionales. La aprobación del presupuesto elaborado con iniciativa exclusiva del Ejecutivo, así como de la cuenta de inversión (así lo propone el artículo 134.4 de la Constitución de España). La autorización legislativa para omitir deuda pública (caso del artículo 135.1 de la Constitución de España). La convalidación de las leyes de necesidad y urgencia dictadas por el Ejecutivo, cuando no se previere un procedimiento de aprobación ficta (supuesto previsto en el artículo 86 de la Constitución de España).

Un caso muy especial de decisión política de control por parte del Congreso será, a no dudarlo, la expedición del voto de confianza, para disponer la investidura del Primer Ministro o el voto de censura para lograr su remoción. También se incluye en el mismo tipo de actos de control la aceptación de la renuncia del Presidente de la República.

De acuerdo con el análisis que estamos efectuando, estas decisiones legislativas de control no producen efectos contra los ciudadanos del Estado, sino solamente respecto a los órganos administrados que soportan el control.

4. *Las decisiones legislativas como mandamientos o directivas particulares para los integrantes del Poder Ejecutivo*

En España se les conoce como “proposiciones no de ley”, porque no tienen carácter vinculante, en principio, respecto de su destinatario y tampoco obligan a los ciudadanos: tal es el caso de los pedidos de informes. Estas “proposiciones no de ley” pueden ser dictadas por cada una de las Cámaras de las Cortes, y son equivalentes a las resoluciones que pueden emitir nuestras Cámaras del Congreso, entre las que pueden incluirse las interpe-laciones a los Ministros y, también, los pedidos de informes.

Claro está que estas decisiones o directivas particulares pueden tener efectos vinculantes a poco que así lo prescriba la Constitución y no por ello pierden su carácter.

5. *Las decisiones legislativas como leyes en sentido material*

Cuando las decisiones legislativas tienen efectos generales sobre la ciudadanía, entonces operan como leyes en sentido material. Ello ocurre en el caso de una declaración de guerra, cuando sus efectos estuvieran regulados por una ley de bases anterior que especificare los alcances o efectos de dichas determinaciones.

6. *¿Quién debe tener a su cargo las decisiones legislativas?*

Hay varias respuestas a esta pregunta, a saber:

a) Se puede otorgarle a la Asamblea Legislativa —la reunión de ambas Cámaras— todas o algunas de estas decisiones. La primera solución no va a ser funcional con el federalismo que buscamos potenciar, porque en la Asamblea se diluye el peso de las provincias. En cambio, sí puede ser funcional otorgarle a la Asamblea la potestad de decidir la reforma de la Constitución, la de declarar la guerra, la de vetar (o guardar silencio) una declaración de estado de sitio dispuesta en emergencia por el Ejecutivo, siempre que tenga carácter general y, por qué no, el voto de censura para revocar la confianza al gobierno. Como propuesta más pretenciosa se le puede conceder la atribución de declarar la necesidad de reformar la legislación ordinaria y de programar la actividad legislativa, así como la de disponer consultas populares.

b) La segunda alternativa será otorgarle dicha potestad, por separado, según el tipo de materias sobre las que ella recaiga, a cada una de las Cámaras del Congreso. Al Senado le debe corresponder disponer las decisiones que interesen especialmente a las provincias o al sistema federal, como caso: las intervenciones federales, las expropiaciones en una provincia, el otorgamiento de subsidios, la aprobación de tratados interprovinciales o la delegación de leyes federales a favor del Ejecutivo o de las provincias, en su caso, con la correspondiente facultad de control de lo realizado por el poder delegado. A Diputados le puede corresponder: la investidura de Primer Ministro; el voto de censura, si no se le otorga a la Asamblea Legislativa; el voto de confianza aprobando un plan de gobierno; la convalidación de las leyes de necesidad y urgencia, menos el caso de la intervención federal; la autorización para emitir deuda pública; la aprobación del presupuesto o de la cuenta de inversión; la aprobación de los tratados internacionales; en

general, el veto legislativo en el supuesto de la delegación legislativa al ejecutivo a través del mecanismo de las leyes de bases.

c) La tercera alternativa es que las decisiones legislativas todas, o algunas de ellas (quedando las otras sometidas al procedimiento uno o dos) pasen por el tratamiento de ambas Cámaras, pero, en tal caso, habrá que cuidar de establecer el mecanismo de aprobación ficta entre las Cámaras, disponiendo el monopolio de la iniciativa cada una de ellas, según el reparto que proponemos en el punto dos.

III. *Las leyes de bases y los programas legislativos como forma de impulsar la delegación legislativa*

Una ley de bases (marco o cornisa, en terminología italiana) es la que contiene los principios fundamentales respecto de una ley delegada, encontrándose ésta en relación de continencia, ofreciendo la ley de bases el continente o límite externo (lo que no puede hacerse: las prohibiciones), en tanto que la ley delegada proporciona el contenido (las prescripciones: lo que debe hacerse), válida si ella no viola las bases.

El derecho comparado establece una serie de modalidades respecto a las leyes de bases. En la Constitución española, la delegación en el marco de las bases se produce sin retorno al Parlamento a efecto de que éste controle lo cumplido por el Gobierno (aunque dicho control, sí está previsto si la delegación lo es en el ámbito federal de las comunidades autónomas). La Constitución alemana (artículo 75) y la francesa (artículo 34) han preferido establecer nóminas taxativas de materias susceptibles de ser reguladas por leyes de bases, en vez del criterio más amplio adoptado por la Constitución de España (artículo 150.1). Nosotros planteamos la conveniencia de que lo delegado a través de las leyes bases, que debe ser implementado por leyes reglamentarias a nivel del Ejecutivo o de las Provincias, por sí o por pactos interprovinciales, vuelva al Congreso para su control. También entendemos que no es conveniente hacer una enumeración taxativa de las materias sobre las que es posible dictar la legislación de base, dejando el tema abierto a la discreción del Congreso.

En cuanto al procedimiento para el dictado de estas leyes, creemos que puede adoptarse una de las dos alternativas previstas como posibles para la adopción de las decisiones legislativas, sólo que consideramos que las bases

pueden ser vetadas por el Ejecutivo (cosa que no ocurre en las decisiones legislativas, según nuestra propuesta) y no se justifican los dos tercios de los votos de los miembros del respectivo Cuerpo, previstos en el caso de las decisiones, precisamente porque la falta de veto en este último caso, hace razonable que se exija dicha mayoría.

Ya hemos visto que la delegación legislativa que se puede impulsar a través de una ley de bases lo es en relación con el Ejecutivo central o con las provincias. En los Estados Unidos, esto último se ha llevado a cabo a partir de 1945, sin apoyo constitucional expreso, por virtud de la Ley Mc Carran, que dispuso que, a falta de legislación local, esta ley, si bien no implica una legislación de bases, otorga apoyo institucional para hacerlo.

Las leyes de bases son un instrumento muy efectivo para lograr el doble efecto de la uniformidad de postulados mínimos y de la autonomía en la gestión provincial. Se logrará, de este modo, en un país como la Argentina, no inclinado a la descentralización espontánea, algo que en los Estados Unidos, a partir del New Deal, se logró por legislación que indujo a los estados a adoptar una orientación determinada: lo hizo a través de legislación impositiva para inducir a los estados a una legislación uniforme sobre desocupación (caso de la Social Security Act de 1935). La doctrina fundadora de la legislación de bases en los Estados Unidos la formuló el juez de la Corte Cardose en el caso *Helvering vs. Davis* (301 U.S. 619, 1937).

Sin embargo, la Enmienda XVIII de la Constitución de USA ha incorporado en el mecanismo de estas leyes en su texto, por cuanto dicho texto establece que "el Congreso y los diversos Estados tendrán conjuntamente la facultad de hacer ejecutar la presente enmienda (referida a la manufactura y comercialización de licores), lo cual se ha interpretado como que los Estados pueden legislar sobre los puntos regulados por una ley federal.¹¹ También la Constitución de Weimar preveía un régimen de leyes de bases federales, donde se dictaban las disposiciones de principio siendo las normas de aplicación de competencia estadual.

Podemos finalizar esta sección diciendo que las leyes programas, a diferencia de las leyes de bases que le ponen límites a la legislación delegada,

¹¹ Ver Charles Durand, "El Estado Federal en el derecho positivo en el federalismo y el federalismo europeo", Colección Ciencias Sociales Tecnos, Madrid, 1965, p. 212.

es aquella legislación que define los objetivos de la acción económica y social del Estado (como lo dice con propiedad el artículo 34 de la Constitución de Francia), aunque un programa de acción de gobierno es también un marco o límite para quienes deban cumplirlo. Al respecto, podemos decir que podría resultar conveniente establecer un periodo fijo, dentro de las sesiones del Congreso, para que éste se avoque a la definición del programa legislativo anual.

IV. *La legislación reglamentaria*

Esta legislación es la que se dicta en el marco de una delegación legislativa producida por leyes de bases, tanto a cargo del Ejecutivo central como de la legislación provincial, en forma individual o por pactos interprovinciales. Las notas básicas de este tipo de leyes son las siguientes:

1. Quien esté encargado de elaborarla, la debe remitir al Congreso para que éste efectúe el control dirigido a evitar que no se hayan cumplido las bases de la delegación.

2. La ley queda aprobada por el procedimiento ficto del paso de un determinado periodo de tiempo sin que el Congreso haga observaciones. De este modo se invierte el veto legislativo que pasa a poder del Congreso (o de una de las Cámaras, según sea la previsión constitucional al respecto). El proyecto vetado vuelve al poder delegado para que lo adecue a las bases y él puede insistir las veces que lo crea conveniente. Pero el Congreso puede decidir avocarse a dictar la ley reglamentaria, en cuyo caso reasume la tarea legislativa con el procedimiento ordinario.

3. Esto significa que desaparecen en este procedimiento legislativo las instrucciones o reglamentos dictados por el Ejecutivo para implementar las leyes, porque el reglamento es la propia ley reglamentaria que elaborada por el Ejecutivo debe volver al Congreso para que efectúe el control del respecto a las bases. Mientras no se modifiquen las bases legislativas el Ejecutivo puede introducir modificaciones a los reglamentos, cuantas veces lo estimare conveniente.

4. Como puede apreciarse, esta técnica otorga más poder al Congreso porque no se desentiende de los reglamentos que hace el Ejecutivo (tener en cuenta que en los Estados Unidos el presidente no tiene atribución constitucional para reglamentar las leyes, y que ello depende de la autorización dispuesta en cada ley); pero también otorga más poder al Ejecutivo porque

él estaría encargado de la elaboración de la parte prescriptiva de la legislación. Además el método de la aprobación ficta le otorga mucho más dinamismo al sistema legislativo.

5. Finalmente entendemos que la Constitución debe habilitar a la Corte Suprema de Justicia (o a un Tribunal Constitucional en su caso) a realizar el control sobre el procedimiento legislativo, a efectos de evitar que el Ejecutivo o las Provincias dicten leyes reglamentarias sin apoyo de leyes bases (no en el caso de que ello haya ocurrido, porque en ese supuesto, el control lo debe efectuar el Congreso y queda a su discreción resolver si se han violado las bases o no: típica cuestión política no justiciable). Entendemos que dicho control debe efectuarse también en los otros supuestos del procedimiento legislativo: caso de un uso impropio de las decisiones legislativas o de las leyes medidas, o de las leyes de refundición en su caso.

V. *Leyes medidas*

Esta legislación es la que, teniendo carácter de medidas administrativas, no tienen calidad de normas generales sino que resuelven situaciones no recurrentes. En tal caso se encuentran: las pensiones, los subsidios, la realización de obras públicas, las operaciones de crédito, la fijación de límites provinciales, la creación o supresión de empleos, el otorgamiento de honores, la determinación de expropiaciones (aunque no su declaración de utilidad pública), disponer o enajenar bienes, entre muchos otros casos.

El procedimiento de esta legislación debe ser abreviado en el seno de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, con el recaudo de que ellas deberán ser integradas respetando la proporción de la representación parlamentaria del plenario. Las leyes medidas quedarán sancionadas si sus despachos no son observados en la primera sesión de tablas de la Cámara, bastando que uno solo de los bloques haga observaciones al proyecto o que solicite que el mismo sea tratado en el plenario, para que lo trate la Cámara en pleno. De este modo queda asegurado un amplio debate en el pleno, cuando la trascendencia de la cuestión a juicio de cualquiera de los bloques lo juzgare necesario.

El mismo procedimiento, dirigido a agilizar el trámite parlamentario, es aconsejable para las resoluciones, declaraciones, homenajes o pedidos de informes, que actualmente entorpecen la labor parlamentaria del pleno.

VI. *Leyes de necesidad y urgencia*

Para el caso de que las circunstancias no hicieren posible aplicar alguno de los restantes trámites ordinarios previstos en la Constitución, sobre todo por razones de necesidad y urgencia, corresponde establecer un trámite según el cual el Ejecutivo puede dictar la ley texto que deberá ser remitida con su promulgación al Congreso de la Nación o, en el caso de estar en receso, deberá convocarlo a los efectos de que en un plazo de tiempo que determine la Constitución el cuerpo se expida sobre la validez de la legislación dictada. En el supuesto de silencio del Congreso la ley de necesidad queda confirmada, y en el supuesto de desaprobación por dicho cuerpo, los efectos producidos por aquélla quedan irrevocables a efectos de no afectar derechos adquiridos. Entendemos que la Corte sólo debe tener jurisdicción para controlar esta legislación en el supuesto de que la misma no hubiere sido remitida al Congreso para el control, porque si se lo hubiera hecho el único encargado de efectuar la evaluación de la necesidad es el Congreso, no pudiendo los tribunales de justicia sustituirse al criterio político del legislador.

Una cuestión importante es la determinación de las materias sobre las que puede versar la legislación de necesidad y urgencia. La Constitución española dispone, en forma para nosotros equívoca, que dicha legislación no puede afectar las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, el régimen de las comunidades autónomas y el derecho electoral, con lo cual no se puede disponer el estado de sitio o una intervención federal, si utilizáramos el mismo esquema. En cambio, la Constitución de San Juan establece que no procederá dicha legislación respecto de las decisiones legislativas de las leyes de bases y de los programas legislativos, ni tampoco de la legislación ordinaria salvo los casos especiales indicados en la propia Constitución. Preferimos la técnica de San Juan, con la previsión de que se analice con cuidado lo que queda excluido e incluido en la legislación de urgencia para evitar bloques o demasías en momentos difíciles.

VII. *Leyes orgánicas y de refundición*

Las leyes orgánicas son aquellas que regulan la organización de las instituciones previstas en la Constitución del estado y, por lo común, tienen una semi-rigidez porque se exige dos tercios de votos de los miembros de los

cuerpos legislativos para sancionarlas. Nosotros no creemos que este tipo de leyes —su inclusión en el régimen legislativo argentino— ofrezca la conveniencia que ofrecen las otras propuestas que hemos dejado señaladas. Las leyes orgánicas tienen sus ventajas y sus inconvenientes, pero su establecimiento no modifica demasiado la suerte legislativa del país.

En cambio, las leyes de refundición —según la denominación que propone el artículo 82.5 de la Constitución de España— y que consisten en producir la depuración y sistematización de la legislación vigente, retirando de la maraña normativa las partes que han perdido validez o vigencia, sí nos parece de gran importancia para la modernización del estado en la Argentina, este tipo de legislación puede ser delegado a partir de leyes de bases o en comisiones especiales de las Cámaras —cabe incluso prever una Comisión bicameral al efecto— para ser dictadas por el trámite de las leyes medidas.

VIII. *Estudio comparado de las clases de leyes y de la delegación legislativa en el derecho comparado*

1. *En la Constitución Francesa:* el sistema establecido en la Constitución de Francia sobre clasificación legislativa es uno de los que ha ido más lejos en orden al facultamiento a favor del Ejecutivo para hacer leyes, al punto tal que el artículo 16 otorga al Presidente de la República, con la sola exigencia de consultar al Primer Ministro y a los Presidentes de cada Cámara del Parlamento y del Consejo Constitucional, sin que su dictamen resulte vinculante, a “tomar las medidas exigidas por tales circunstancias”, haciendo referencia dicho texto a situaciones de emergencia que analizaremos más adelante. Veamos las clases de leyes previstas en la Constitución de Francia.

a) *Leyes orgánicas:* las materias legislativas sobre las que recaen estas leyes están indicadas en forma puntual y taxativa en el texto (por ejemplo, todas las materias previstas en el artículo 34 o las leyes financieras previstas en el artículo 47) y el trámite de aprobación es levemente más agravado que el de las leyes ordinarias, porque sólo se exige como diferencia el voto de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional (de sus miembros), mayoría no prevista para las otras leyes (lo curioso es que la Constitución no establece regla sobre el quórum legislativo y con qué mayoría se decide válidamente). Otro recaudo es que un proyecto de ley orgánica sólo será

tratado después de 45 días de haber sido presentado. Se nos ocurre que con esta regulación las leyes orgánicas francesas tienen trascendencia, más por el prestigio que les otorga su denominación, indicativa de que se trata de la regulación estructural de una materia trascendente para el funcionamiento del Estado, que por la mayor complejidad de su trámite. Sólo la práctica podrá establecer si el fin buscado con su establecimiento se ha cumplido: lograr sacar a las materias reguladas por dichas leyes del ajetreo constante que provoca el cambio legislativo, con el objeto de otorgarles mayor estabilidad a las mismas.

b) *Leyes reglamentarias con reserva a favor del Parlamento*: son las leyes ordinarias atribuidas a la competencia del Parlamento, que versan sobre las materias taxativamente indicadas en el artículo 34 de la Constitución, a saber: derechos cívicos y garantías fundamentales de los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; cargas públicas sobre bienes y personas con motivo de la Defensa Nacional; nacionalidad, estado, capacidad régimen matrimonial, sucesiones y donaciones; determinación de delitos y procedimiento penal; amnistías; creación de nuevos órdenes de jurisdicción y estatutos de magistrados; modalidades sobre recaudación de impuestos; régimen de emisión de moneda; régimen electoral; creación de categorías de establecimientos públicos; régimen de los funcionarios civiles y militares del Estado; nacionalización de empresas del Estado y su transferencia al sector privado. Todas estas materias pueden ser reguladas por el Parlamento por leyes suficientemente reglamentarias, sin perjuicio de que el Gobierno (Primer Ministro) pueda entender que es necesaria su reglamentación a los efectos de su ejecución y dicte un reglamento a tal fin, según lo prevé el artículo 21; pero si dicho reglamento no se dictare, la ley del Parlamento será aplicable directamente y sin necesidad de aquél.

c) *Las leyes de bases*: las cuales, si bien no se encuentran denominadas de ese modo por la Constitución, deben ser individualizadas en su texto cuando el artículo 34 dispone —en su segunda parte— que “la ley determinará los principios fundamentales...” pasando luego a realizar la enumeración de las materias sobre las cuales dichos “principios fundamentales”, que son, precisamente, las bases legislativas para que el Gobierno proceda a dictar la reglamentación pertinente que operativice dichos principios legislativos. De este modo, nosotros entendemos que la Constitución está habilitando al Gobierno, sin que sea necesaria otra delegación explícita en tal sentido, a dictar la legislación complementaria de las bases que se hubieren formulado.

Las materias previstas en el artículo 34 sobre las cuales se pueden establecer principios fundamentales son las siguientes: de organización general de la Defensa Nacional; de la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos; de la enseñanza; del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales; del derecho laboral, sindical y de la seguridad social. Observamos que el texto francés no exige, como lo hacemos nosotros en nuestra propuesta, que la implementación por el Ejecutivo de las leyes de bases vuelva al Parlamento para su debido control, a efectos de controlar que no hubiere producido un desmadre de las bases en la reglamentación.

d) *Leyes programas*: que en el texto de la Constitución francesa están solamente mencionadas, sin una definición sobre aquello en lo cual consisten con referencia a la determinación de los objetivos de la acción económica y social del Estado (artículo 34). Desde nuestro punto de vista esta limitación referida a la “acción económica y social del Estado” no encuentra justificación, porque la técnica del programa legislativo puede ser conveniente que sea utilizado en cualquier materia. Nosotros pensamos que sería conveniente explicitar un poco más el alcance de la función programática legislativa del Congreso, porque ello hace a la ampliación del rol político que debe aspirarse logre el Congreso.

e) *Decretos legislativos*: esta modalidad legislativa a favor del Poder Ejecutivo, se encuentra directamente prevista en el texto constitucional en el artículo 37 y está referida a “todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la ley...”. Esto significa que la Constitución de Francia habilita a dictar legislación ordinaria, no con la invocación de razones de necesidad y urgencia, sino en todas aquellas materias sobre las cuales no existe reserva de ley a favor del Parlamento (vale decir, respecto de las materias indicadas en el artículo 34 y que nosotros hemos individualizado en los puntos a), b), c) y d). Esta mecánica de potestamiento legislativo implica una grave distorsión de la división de los poderes del Estado, por cuanto se le otorga al Gobierno, por una delegación constitucional, el poder liso y llano de hacer leyes en todo aquel vasto campo residual no comprendido en la taxativa enumeración de materias previstas a favor del Parlamento. Como ocurre en nuestro régimen federal, el poder central (en este caso el Parlamento) ejerce potestades delegadas explícitas y taxativas, sin perjuicio de las atribuciones implícitas mencionadas en el inciso 28 del artículo 67 (que aunque no estén mencionadas de ese modo en el texto francés, siempre existirán, pues lo implícito es una derivación de lo explícito)

y los poderes locales (en este caso el Gobierno) ejerce los poderes remanentes no enumerados, que son, como fácilmente puede apreciarse, los más amplios. Curiosa forma de protestamiento legislativo a favor del Ejecutivo, que no se condice con una valoración del Parlamento como representante directo del pueblo encargado de hacer las leyes. Tampoco en este caso la Constitución prevé que lo sancionado por el Gobierno pase a control del Parlamento: sólo está previsto un control, por dictamen no vinculante, por parte del Consejo de Estado.

f) *Ordenanzas legislativas*: dictadas por el Gobierno, previa autorización del Parlamento solicitada por aquél, sobre materias normalmente pertenecientes a la esfera de la ley, y que deberán durar un plazo ilimitado (Art. 38). Estas ordenanzas, que también son verdaderas leyes dictadas por el Ejecutivo, deben ser adoptadas en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Ellas entran en vigor desde su publicación, pero están sujetas a caducidad (condición resolutoria) si el proyecto de ley de ratificación no es depositado en el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley que habilita al Gobierno a dictar la Ordenanza. Una vez vencido el plazo de duración previsto en la misma ordenanza, ésta no podrá ser modificada por ley del Parlamento sino en las materias propias al ámbito legislativo (regulaciones todas éstas previstas en el citado Art. 38).

Estas ordenanzas legislativas son verdaderas leyes delegadas, que deben versar sobre objetos concretos (no valen si la delegación es genérica o sobre materia indefinida), y se dicta con el objeto de que el Gobierno pueda cumplir con su programa, según reza el texto de la Constitución, lo cual implica que sólo podrá ser materia de delegación aquellas que se encuentren comprendidas en el “programa o declaración general de Gobierno” aprobado por la Asamblea Nacional.

Observamos que, según el comentarista francés Mariano Daranas, la práctica en Francia es entender que la ley de ratificación de la ordenanza no es necesario que se dicte efectivamente (véase su caso, si hay limitación importante en la norma: que además de los otros supuestos genéricos mencionados, se encuentren los poderes públicos sin poder funcionar regularmente), el Presidente tomará las “medidas exigidas por tales circunstancias”, las cuales, ya lo dijimos más arriba, deberán ser adoptadas previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de ambas Cámaras y del Consejo Constitucional. Para nosotros, una lectura estricta de esta disposición nos lleva a entender que, con fundamento en ella, el Presidente no puede dictar

legislación general, sino sólo “adoptar medidas”, esto es, disponer remedios concretos y puntuales para dar solución a la situación de emergencia.

De todos modos, como ya pudo apreciarse luego de la glosa que hemos ido haciendo del sistema legislativo francés, las potestades legislativas del Gobierno surgen, en la Constitución, de otras normas muy explícitas al respecto, de forma tal que si fuera válida nuestra interpretación, ello no sería suficiente para poner límite al desfase funcional de la división de los poderes.

2. *En la Constitución italiana*: no se advierten en el texto de la Constitución de 1947 los excesivos facultamientos legislativos a favor del Ejecutivo, producidos en el texto francés. En tal sentido es mucho más ortodoxo y clásico el sistema sobre procedimiento legislativo; veámoslo en detalle:

a) *Leyes ordinarias*: son las dictadas por ambas Cámaras del Parlamento, existiendo en la Constitución aquello que la doctrina califica como “reserva de ley” (véase Biscaretti, *Derecho Constitucional*, Tecnos, pág. 485); vale decir aquellas materias que no pueden ser objeto de delegación legislativa, a saber: crear nuevos delitos (Art. 25), suprimir o restringir derechos (Título I del texto), crear nuevos impuestos o cargas públicas (Art. 23), entre otros. Las leyes pueden ser reglamentadas por el Presidente de la República precisando, para ello, refrendo ministerial (Arts. 87 y 89), protestamiento que le permite al Presidente dictar reglamentos de ejecución y autónomos, con la salvedad de que la ley le ha retirado la potestad al Ejecutivo de dictar reglamentos de organización de determinadas dependencias: Universidades, Consejo de Estado, Instituciones de Beneficencia (ver Biscaretti, *op. cit.* pág. 486). Además, la propia Constitución ha establecido dicha restricción respecto de: el ordenamiento regional y municipal (Art. 135), la organización ministerial (Art. 95), entre otros.

b) *Las leyes delegadas*: que pueden ser dictadas por el Gobierno, previa delegación de ambas Cámaras, siempre que en la delegación se “especificaren los principios y criterios directivos que debe respetar el Gobierno en el ejercicio de esa potestad, y que fuera por plazo limitado y por objeto determinado” (Art. 76 y 77). Esta especificación normativa nos parece absolutamente correcta, sólo que nosotros, a los recaudos allí establecidos, le agregamos la necesidad de que la ley delegada una vez aprobada por el Ejecutivo, pase al Congreso con el objeto de controlar que la función delegada se haya cumplido en el marco de la delegación.

c) *Leyes de trámite urgente*: que son aquellas que se sancionan utilizando procedimientos abreviados, según lo disponga el reglamento de las Cámaras, cuando las mismas hubieren sido declaradas de urgente tratamiento (Art. 72). La contrapartida del tratamiento urgente se encuentra en la posibilidad que tiene el Presidente de solicitar, antes de la promulgación de una ley, mediante mensaje razonado, una nueva deliberación de la misma por parte de las Cámaras. Este trámite se asemeja a nuestro veto legislativo previsto en el Art. 72 de la Constitución Nacional.

El Art. 134 de la Constitución protesta al Tribunal Constitucional para conocer sobre la legitimidad del trámite al dictar las leyes delegadas.

d) *Leyes aprobadas en comisión*: el reglamento puede disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar al examen y aprobación de una ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios; mientras no haya recaído aprobación definitiva, el proyecto de ley será reenviado al Pleno de las Cámaras, si el Gobierno, o una décima parte de los componentes de la Cámara o una quinta de la Comisión respectiva, reclaman que sea discutido y votado por dicho Pleno (Art. 72). Este procedimiento de formación legislativa resulta muy auspicioso para acelerar el trámite parlamentario, y fue adoptado por la reforma institucional de facto de 1972, inspirada, precisamente, por el modelo italiano. Nosotros en nuestra propuesta también incluimos el procedimiento de aprobación en comisión, sólo que lo propiciamos solamente para el caso de las leyes medidas (resoluciones de carácter administrativo y no recurrente que deben adoptar las Cámaras del Congreso, no sólo para ser dispuestas por cada Cámara, sino aquellas que con tal carácter, precisan el tratamiento de ambas Cámaras del Congreso). Nuestra propuesta ha sido más limitada sólo por razones de prudencia, pero no porque consideremos inviable el régimen italiano.

e) *Leyes de necesidad y urgencia*: están previstas por la Constitución italiana en el Art. 77, cuando en casos extraordinarios de necesidad el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley; dichas leyes el Gobierno deberá presentarlas el mismo día (de su aprobación) para su conversión (en ley ordinaria) a las Cámaras, las cuales, incluso hallándose disueltas serán convocadas para reunirse dentro de los cinco días siguientes. Los decretos, dice el texto (es decir, las leyes de necesidad y urgencia), perderán todo efecto si no fueren convertidos en ley (por las Cámaras) dentro de los 60 días de su publicación. Vale decir que este material legislativo se encuentra sujeto a una condición resolutoria con efectos

retroactivos que puede afectar derechos adquiridos; como forma de paliar dicho efecto la Constitución dispone que las Cámaras podrán regular las relaciones jurídicas surgidas en virtud de dichos decretos cuando ellos no hayan sido convertidos; es decir, que si esa regulación no se produce, la afectación al derecho que hemos marcado será una realidad. Nuestra propuesta, en cambio, en tal sentido, es salvar en forma expresa la protección de los derechos adquiridos como consecuencia del dictado de estas leyes de necesidad y urgencia.

f) *Leyes de bases*: este tipo de leyes no se encuentra previsto en forma expresa en el texto de la Constitución; sin embargo, podemos afirmar que dicho mecanismo se encuentra previsto en función del federalismo integrativo que allí está organizado, de forma tal que las leyes dictadas por el Parlamento establecerán principios fundamentales (la doctrina las ha denominado leyes cuadro o cornisa: ver Balladore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1967, pág. 365) que tendrán por objeto limitar el desempeño legislativo de cada región en que se divide la República. La Corte Constitucional Italiana también les ha dado reconocimiento funcional a dichas leyes marco, manifestando que son el medio idóneo para expresar la función de la dirección y coordinación estatal prevista en el artículo 117 constitucional. Cuando analizamos el sistema federal comparado ampliamos las consideraciones sobre las leyes de bases en Italia.

3. *En la Constitución española*: podemos afirmar que el sistema español es más equilibrado que el francés, en esta materia que estamos considerando sobre formación legislativa, y más completo que el italiano. Veamos qué clasificación de leyes introduce y sus características más destacadas:

a) *Leyes ordinarias*: son las Cortes Generales las que ejercen la potestad legislativa del Estado (Art. 66.2), quedando a cargo del Gobierno la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (Art. 97). Precisamente, sobre la potestad reglamentaria —que funciona en forma equivalente a como se ejerce en nuestra Constitución— ha sostenido García de Enterría, con mucho acierto, que ella es “una potestad discrecional, un poder configurado de tal modo que, en su concreto ejercicio, la Administración titular del mismo goza de una libertad mayor o menor para adoptar sus determinaciones y su control escapa, de hecho, a las Cortes Generales por cuanto es materia específica de la jurisdicción contenciosa administrativa y, en algunos casos muy específicos, de la jurisdicción constitucional” (ver su obra con Tomás Ramón Fernández, sobre *Curso de Derecho Administrativo*,

Civitas, 1981, pág. 180). A estas apreciaciones agregan Jordi Solé Tura y Miguel Aparicio Pérez que, “mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno puede invadir, de hecho, zonas reservadas a las Cortes” (ver su obra *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Ed. Tecnos, 1984, pág. 192). Argumentaciones éstas, que nos llevan a preferir utilizar la reglamentación legislativa en el marco de las leyes de bases, con retorno sancionatorio al Congreso a efectos de que se controle la adecuación reglamentaria, la efectuada por el Ejecutivo a las bases legislativas dictadas por el Congreso.

b) *Leyes orgánicas*: son aquellas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución (Art. 81). Como puede apreciarse, la Constitución de España define a las leyes orgánicas, a diferencia de la francesa, aunque luego utiliza el procedimiento de esta última de considerar como tales a “las demás previstas en la Constitución”. Si el objetivo de las leyes orgánicas es establecer una semirrigidez para la formación de determinado tipo de leyes, por su carácter estructural, es conveniente que duren un tiempo suficiente que impida el desacople de las instituciones con reformas que no cuenten con amplio consenso, lo propio sería delegar a una comisión bicameral permanente de labor parlamentaria, sujeta a la ratificación del plenario, la determinación sobre a qué materias les cabe el carácter de leyes orgánicas.

En la Constitución de España está previsto un procedimiento levemente agravado para aprobar las leyes orgánicas, porque exige la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto; por mayoría absoluta se entiende la mitad más uno de los miembros del cuerpo, en tanto que la mayoría simple requerida para aprobar la generalidad de las leyes es la mitad más uno de los presentes. Como se ve en este punto, el procedimiento es equivalente al sistema francés.

c) *Leyes de bases*: la Constitución española utiliza el mecanismo de leyes de bases como método para instrumentar la delegación legislativa. Desde ese punto de vista reconocemos haber seguido ese criterio en nuestra propuesta sobre esta clase de leyes. Sobre aquello en lo cual consiste una ley de bases, el texto sólo expresa que ellas delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio (Art. 82.4). Resulta claro que será una aquilatada práctica aquella que perfeccione el concepto de base o marco legislativo, lle-

vando a decidir a nivel del Congreso los límites de las potestades o permisiones que no se quiere ver sobrepasadas por la reglamentación o las pautas para dirigir —desde una perspectiva finalista— unas reglas concretas y hábiles para satisfacer dicho propósito.

La delegación legislativa a través de una ley de bases debe otorgarse al Gobierno en forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio. No cabe delegación implícita o por tiempo indeterminado. Tampoco está permitida la subdelegación a autoridades distintas al propio Gobierno. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación del reglamento que implementa la ley de bases (Art. 82.3).

No se pueden dictar leyes de bases —vale decir que no corresponde la delegación legislativa— sobre materias que deban ser reguladas por leyes orgánicas (Art. 82.1). Tampoco se podrá, por leyes de bases, autorizar la modificación de la propia ley ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo (Art. 83).

Una proposición de ley dirigida a contrariar una ley de bases en vigor podrá ser objetada por el Gobierno. Lo que cabe, en tal caso, es proponer la derogación total o parcial de la ley de delegación en cuestión.

La Constitución no prevé un procedimiento especial para aprobar una ley de bases, de modo tal que el trámite será el mismo que el que se utiliza para la legislación ordinaria.

La legislación de bases también está prevista en España con el objeto de delegar a las Comunidades autónomas las atribuciones legislativas propias de las Cortes Generales, cuestión regulada en el artículo 150 de la Constitución y sobre la cual nos hemos detenido con más detalle al ocuparnos del sistema federal.

Sin perjuicio del control al cual está potestado por la Constitución el Tribunal Constitucional en relación con la inconstitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, dentro de las cuales se encuentran los decretos legislativos dictados como consecuencia de una ley de bases, además de ello las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control (Art. 82.6). Desde nuestro punto de vista, ya lo tenemos dicho, la mejor manera de controlar la actuación del Gobierno al reglamentar una ley de bases será que lo actuado vuelva al Congreso para

que éste lo ratifique o rechace; ello, sin perjuicio de la correspondiente intervención de la justicia constitucional.

d) *Leyes de necesidad y urgencia*: en casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos/leyes y que no podrán afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las Comunidades autónomas ni al derecho electoral general (Art. 86). Esta forma de definir por la negación el campo de habilitación de la legislación de necesidad y urgencia —verdadera habilitación legislativa a favor del Ejecutivo— no nos parece la apropiada, sobre todo si se tiene en cuenta que las categorías allí señaladas son muy imprecisas, y que, en muchos casos, las razones de necesidad y urgencia son determinantes para justificar la afectación de los derechos y libertades de los ciudadanos (caso del estado de sitio entre nosotros) o las autonomías locales (caso de la intervención federal). Es por ello que preferimos proponer que los casos de legislación de necesidad y urgencia estén indicados en forma taxativa en la Constitución y no optar por una referencia negativa o parámetros generales.

En cuanto al trámite de formulación de los decretos/leyes, la Constitución no establece si ellos valen desde que son dispuestos por el Gobierno, pero la doctrina y la práctica sostienen que ése es el entendimiento institucional que debe hacerse (ver Jordi Sole Tura y Aparicio Pérez, en *op. cit.*, pág. 188). Una vez aprobados en el Gobierno esos decretos deben ser inmediatamente sometidos a debate y votación de la totalidad del Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuvieren reunidos, en el plazo de treinta días siguientes al de su promulgación (Art. 86); como vemos, también aquí se establece un procedimiento agravado porque no basta con la mayoría simple para la ratificación o rechazo de lo actuado, sino que será necesaria la mayoría absoluta del cuerpo para decidir. Dentro de los indicados 30 días, el Congreso debe expedirse sobre su “convalidación o derogación” para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario, dispone la Constitución (Art. 86). Lo que no se establece son los efectos de la derogación del decreto/ley, en especial sobre los derechos adquiridos que hubieran podido surgir como consecuencia de un acto jurídico considerado válido desde su origen: este vacío debe ser cubierto en una regulación constitucional de la “necesidad y urgencia”.

e) *Leyes en comisión*: su dictado está previsto como delegación del Pleno de las Cámaras en sus comisiones legislativas permanentes. Como puede

observarse, a diferencia de la previsión italiana —según la cual es el Reglamento de cada Cámara el que puede reglar esta atribución— y de nuestra propuesta —en la cual es la propia Constitución la que habilita a las Comisiones permanentes a dictar leyes medidas—, la Constitución española deja librado el procedimiento a una decisión del plenario de cada Cámara. Al igual que en el caso italiano no se restringe la potestad a un tipo de leyes. El texto constitucional, que es el Art. 75, dispone que el Pleno podrá recabar, en cualquier momento, el debate y votación de cualquier proyecto que hubiera sido objeto de esta delegación.

A su vez, y también a diferencia de la Constitución de Italia, la española establece, en forma taxativa, los casos en los cuales no corresponde delegar potestad legislativa en las Comisiones: reforma de la Constitución, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y presupuesto general del Estado.

f) *Leyes de trámite urgente*: este trámite está solamente mencionado como posible en el texto constitucional (Art. 86.3), pero no regulado en detalle, lo cual significa que el aceleramiento del procedimiento debe regularse en los respectivos reglamentos de las Cámaras o en una ley especial. En el supuesto de que se optase por incluir el trámite de urgente tratamiento en la Constitución sería preferible regularlo en su texto y no delegar a la ley la cuestión, porque la práctica indica que luego los Congresos no se encuentran inclinados a disponer procedimientos que, en definitiva, tienen como consecuencia restarle tiempo de deliberación parlamentaria a los asuntos en trámite.

g) *Leyes de refundición y de armonización*: están previstas con el objeto de formar textos articulados, debiéndose autorizar estas leyes mediante una ley de bases (Art. 82.2), en las mismas se deberá determinar el ámbito normativo a que se refiere la delegación, debiéndose especificar si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos (Art. 82.5). Como se ve, la previsión de este tipo de leyes en la Constitución española ha sido bastante prolija y correcta, circunstancia que invita a adoptarla como modelo.

Por leyes de armonización la Constitución entiende aquellas que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de las materias atribuidas a la competencia de éstas. Una ley de este tipo debe ser dispuesta por las

Cortes Generales por la mayoría absoluta de cada Cámara (Art. 150); este tipo de leyes se incluye en el espíritu de llevar adelante un federalismo de tipo integrativo, y también será importante tener en cuenta el modelo como instrumento de perfeccionamiento de nuestro funcionamiento federativo.

h) *Decisiones políticas de especial trascendencia*: éste es el modo de calificar a las leyes decisorias (o decisiones legislativas), según nuestra terminología, por parte de la Constitución española (Art. 92), que las prevé sin más especificación, con la advertencia de que ellas podrán ser sometidas (una vez adoptadas por las Cortes o alguna de las Cámaras: la Constitución no especifica cuál es el órgano habilitado a disponerlas, lo cual es un grave vacío de su texto) al referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Otras formas de decisiones legislativas no están regladas en la Constitución, sino en los Reglamentos de las Cámaras, bajo la designación de “proposiciones no de ley” (Reglamento de Diputados, Art. 193, y del Senado, Art. 174); para la doctrina española (ver Sole Tura, *op. cit.*, pág. 228) estas proposiciones pueden ser consideradas como equivalentes a la función de “indirizzo” del Parlamento Italiano, vale decir aquella que fija la orientación política del país.

4. *En la Ley Fundamental de Bonn*: la sistemática en materia de clases de leyes de la Constitución alemana es más reducida que los precedentes que hemos analizado, al menos si lo comparamos a los modelos francés y español. Se asemeja más al modelo italiano y ello no es de extrañar por la contemporaneidad de ambos textos. Veamos los tipos de leyes previstos en esta Constitución en detalle:

a) *Legislación ordinaria*: la dicta, en tanto se refiera a las leyes federales, el Parlamento con intervención de ambas Cámaras (la Dieta Federal y el Consejo Federal) según el procedimiento previsto en los artículos 76 a 82 de la Constitución. Por supuesto que hay un deslinde de competencias legislativas entre el Estado Federal y los Landers, que puede ser considerado, en aquello que fue materia de nuestra atención, cuando estudiamos el federalismo.

b) *Leyes de bases*: la Federación tendrá derecho a dictar bases legislativas para ser implementadas por los Landers que integran la Federación (Arts. 75 y 72). Esto significa que en la Constitución alemana sólo están previstas las leyes de bases en el funcionamiento federativo, pero no como en España para toda la legislación. Nos remitimos, por ende, a lo que tene-

mos estudiado sobre el tema cuando tratamos lo concerniente a la reformulación federativa.

c) *Legislación delegada*: dispone al efecto el Art. 80 que “el Gobierno Federal, cualquier Ministro Federal o los Gobiernos regionales podrán ser autorizados mediante ley federal a dictar ordenanzas (decretos/leyes), siempre que la ley haga constar el contenido, la finalidad y el alcance de la autorización otorgada. La ordenanza deberá, asimismo, especificar su fundamento jurídico (Art. 80). El régimen no prevé una vuelta del material legislativo delegado al Parlamento con el objeto de efectuar un contralor, tal como hemos visto es la constante de todos los sistemas de delegación que hemos estudiado; ello sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Constitucional prevista en el Art. 93 de la Ley Fundamental.

Sin embargo, el punto 2 del Art. 80 parece habilitar a la ley de delegación a que sujete su implementación a un ulterior control por parte del Consejo Federal, por cuanto habla de “ordenanzas legales dictadas en virtud de leyes federales que necesiten asentamiento del Consejo Federal”. Ello significa que el referido control sólo está previsto a favor del Consejo (equivalente a nuestro Senado), pero no a favor de la Dieta (equivalente a Diputados), lo cual restringe en demasía el funcionamiento del control establecido.

d) *Leyes de necesidad y urgencia*: cuando en el caso del Art. 68 (rechazo de un voto de confianza) no fuere disuelta la Dieta Federal, podrá el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y con asentimiento del Consejo Federal, declarar el estado de necesidad legislativa para una propuesta de ley, si la Dieta la rechaza a pesar de que el Gobierno la hubiere calificado de urgente o que dicho rechazo se hubiera producido, en oportunidad que el Canciller solicita un voto de confianza (Art. 81.1). Como podemos observar, el estado de necesidad legislativa está previsto en Alemania sólo si no se disuelve el Parlamento o alguna de sus Cámaras, lo cual significa que se ha querido mantener abierta la instancia de control legislativo sobre los proyectos que presente el Gobierno. Además, se debe tener en cuenta que el momento de entrada en vigor de la ley de emergencia es después de que pasen cuatro semanas sin que el Parlamento apruebe el respectivo proyecto, luego de un segundo envío del mismo parte del Gobierno (Art. 81.2).

Declarado el estado de emergencia legislativa, él puede ser utilizado para otros proyectos —aplicando el mismo trámite indicado— durante un término de seis meses desde la primera declaración. Vencido el plazo se podrá hacer

otra declaración de estado de emergencia mientras permanezca el mismo canciller (Art. 81.3).

Este procedimiento significa —como lo señala Sánchez Agesta (*Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1976, pág. 330)— que un Gobierno minoritario puede prescindir de un Bundestag opositor, sólo durante seis meses, pero siempre que tenga apoyo suficiente del Bundestag (Senado) y del Presidente, que debe ser quien presente los proyectos de ley de emergencia. La necesaria intervención del Bundestag en las leyes de emergencia propuestas por el Gobierno muestra que en Alemania el Ejecutivo no cuenta con poderes legislativos discrecionales en ningún caso, como ocurre en Francia y España.

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

Luis RAIGOSA SOTELO *

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Elementos característicos de los regímenes parlamentarios; 3. Las funciones de los parlamentos en los regímenes parlamentarios. La función de control parlamentario; 3.1 La postura jurídicista; 3.2 El control parlamentario como control político; 3.3 Recapitulación sobre el concepto de control parlamentario; 4. El control parlamentario en España; 4.1 Los elementos fundamentales del sistema político español; 4.2 Las funciones legislativa y presupuestaria; 4.3 La regulación en el ordenamiento español de medios de control característicos: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación.

1. *Introducción*

El trabajo que a continuación se desarrolla pretende fundamentalmente señalar los aspectos conceptuales y describir la consecuente regulación jurídica aplicable al fenómeno del control parlamentario que llevan a cabo las Cortes Generales Españolas sobre el Gobierno Español. Se ha estructurado en tres partes: una primera dedicada a la revisión de las cuestiones que caracterizan conceptualmente a los regímenes parlamentarios. Seguidamente se ubica la función parlamentaria de control dentro del conjunto de tareas que el Derecho Parlamentario contemporáneo asigna a estos cuerpos representativos colegiados; además, aquí se da cuenta de los esfuerzos teóricos para precisar las características diferenciales de esta función. La tercera y última parte concreta, finalmente, las cuestiones normativas contenidas en el ordenamiento español sobre el tema.

* Profesor de tiempo completo del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

2. Elementos característicos de los regímenes parlamentarios

Suele considerarse de manera necesariamente esquemática y simplificada que un régimen parlamentario es aquel “cuyo gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales, el gabinete o el gobierno en el sentido más estricto del término, es responsable políticamente ante el Parlamento y posee el derecho de disolverlo”.¹ Ciertamente, la presencia del Parlamento como institución que triunfa sobre el monarca, integradora de una asamblea de miembros que tras siglos de enfrentamiento político con la Corona, logra finalmente dominarla, la presencia de tal institución, repito, es la que le da nombre a este régimen que surgió más de la historia que de la teoría, para diferenciarlo del presidencialista que, en cambio, parece más firmemente fijo en las concepciones liberales de los teóricos ilustrados, puesto que no había historia a la cual recurrir; y es este último el ejemplo de las naciones americanas, comenzando por el paradigmático caso de los Estados Unidos de América, seguido luego por prácticamente todos los pueblos al sur del río Bravo.

Así, el régimen parlamentario se explica en principio históricamente, y para ello basta revisar ante todo la historia política inglesa, pues es este pueblo quien desarrolló durante siete siglos el nuevo sistema político que evoluciona desde el surgimiento de la burguesía y hasta el siglo XVIII: el modelo democrático que correspondió a la democracia liberal. En la Europa continental, en cambio, aunque también como en la Isla existieron las “asambleas de estados” sociales, no lograron éstas conservarse y desaparecieron en las centurias posteriores al siglo XIV.² Inglaterra, desde 1215, año del célebre pacto feudal denominado Carta Magna, pacto confirmatorio de la relación contractual existente entre el rey y sus vasallos, pero también un símbolo de la libertad inglesa y del principio de legalidad fundado en la tradición, y tras el primer Parlamento convocado por Simón de Monfort en 1265, verá un proceso de paulatina asunción de control político por el Parlamento,³ y su triunfo definitivo en el siglo XVII sobre el Rey Carlos I (1625-1649) y más tarde sobre Jacobo II (1685-1688). El testimonio documental del éxito

¹ Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, citado por Jean-Claude Colliard en *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, p. 16.

² Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, 6a. ed., Barcelona, 1980, pp. 42 a 45.

³ Cfr. Rush, Michael, *Parliamentary Government in Britain*, Pitman, London, 1981, pp. 21 y ss. Véase también a Chrimes, S.B., *English Constitutional History*, Oxford University Press, reimpresión de la 4a. ed., Gran Bretaña, 1978, pp. 108 y ss.

del Parlamento sobre el monarca se encuentra expresado en aquella Carta, en las dos Actas de Derechos y en el Acta de Sucesión o de Establecimiento, básicamente.⁴ Como se sabe, aunque este siglo fue muy intenso en hechos políticos de enorme trascendencia para la historia del constitucionalismo no sólo británico, sino de los países democráticos en general, el modelo parlamentario de gobierno de corte clásico tomó forma definitiva no hasta el siglo XVIII, también en la Isla bretona y como consecuencia del hecho fortuito del desconocimiento del idioma inglés por el nuevo monarca, perteneciente a la Casa de Hanover, hoy todavía reinante: un ejecutivo bicéfalo y la responsabilidad del gobierno ante la asamblea.

Hasta aquí la historia parece ofrecer acomodo correcto con las características definitorias señaladas para los regímenes parlamentarios. Hay que decir que no se trata en realidad de la tesis dualista parlamentaria, fundamentada en el principio de la división de poderes, sino precisamente de la monista que sostiene la subordinación del ejecutivo ante el legislativo, tesis que aún prevalece pero de signo contrario, puesto que hoy por hoy es la asamblea la que se encuentra supeditada al gobierno.

Pero aún antes de abordar el tema del equilibrio en las relaciones contemporáneas entre el ejecutivo y el legislativo, habrá que aclarar que esta forma de entender los vínculos existentes entre estas ramas del poder, fundamentados en realidad en una manera de concebir las relaciones Estado-sociedad, y ubicados por ello en el denominado Estado liberal, no ha subsistido hasta hoy. Mas para decir esto hay que trasladarse desde la teoría constitucional hasta la teoría del Estado. La forma liberal del Estado se caracterizaba por tres rasgos peculiares: elaboración de leyes abstractas (códigos); una división de poder que garantizara la libertad de sus miembros y permitiera la eficiencia laboral como consecuencia de la división de trabajo, y una organización burocrática de la administración. Frente a este modelo, emerge en el periodo de entreguerras el social o de bienestar, que asume ahora funciones que en el Estado liberal correspondían a la esfera social: participación en la distribución del producto social; determinación de medidas de política económica; intervención en la esfera de la producción como empresario, en el área distributiva y en el sector servicios; adopción de medidas sociopolíticas como la legislación social protectora de las clases necesitadas, a las que además se dirigen acciones orientadas a su defensa, las

⁴ Cfr. Mosca, Gaetano, *Historia de las doctrinas políticas*, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1984, pp. 142 y ss.

cuales también benefician a las clases medias.⁵ Este último será, así, un “Estado administrativo”, mientras que el primero podrá recibir la denominación de “Estado legislativo”, como los denominó Carl Schmitt,⁶ nombres que evocan claramente la principal función que cumplen y, consecuentemente, el órgano político de mayor fuerza.

La forma “administrativa” del Estado supone que la Administración Pública sea, entonces, un nuevo “poder” que se suma a los que tradicionalmente había considerado la teoría, y, por tanto, a través de aquélla el Estado cumple las nuevas funciones que le han sido asignadas. Pero hay que adicionar un segundo actor político igualmente inexistente en los tiempos en que la lucha por el control del poder se daba entre la asamblea y el gobierno: los partidos políticos, y, a partir de aquí, reconocer que son éstos y el consecuente juego mayoría-oposición los elementos que hoy contienen a la política, particularmente en el parlamentarismo.⁷ Si se acepta lo señalado aquí, habrá también que asumir que las relaciones ejecutivo-legislativo no constituyen la única línea de análisis resultante de la revisión del tema de la política y del poder. Sin embargo, las características de esas relaciones son las que determinan la calificación de parlamentario o presidencial que sea asignable a algún régimen determinado.

Se ha dicho que el modelo inglés parece encajar mejor en la teoría monista del régimen parlamentario, más que en la dualista: no hay dos poderes o dos órganos que se controlan recíprocamente, poderes que también

⁵ Cfr. Karsch, Friederun y Ursula Schmiederer, “Evolución funcional del poder legislativo”, en *Introducción a la Ciencia Política*, editado por Wolfgang Abendroth y Kurt Lerk, Ed. Anagrama, Barcelona, 1971. En realidad debe aquí agregarse que el Estado social hoy está en crisis, y el equilibrio entre los valores igualdad y libertad no ha sido establecido o sustituido por algún equivalente funcional.

⁶ Así lo expresó el constitucionalista germano: “según la concepción del siglo XIX, el Parlamento encierra en sí mismo, por razón de su naturaleza y de su esencia, la garantía peculiar de la Constitución. Este hecho viene a reflejar la fe en el Parlamento, y representa la premisa de que el cuerpo legislativo es el sustentáculo del Estado, y que este mismo es, a su vez, un Estado legislativo”. Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 134.

⁷ Cfr. Vega, Pedro de, “Presentación” en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Ed. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1977, p. 17: “el juego de fuerzas políticas no se contraponen ya entre el legislativo y el ejecutivo, habida cuenta de que los partidos electoralmente triunfantes suelen estar en ambos, sino entre mayorías y minorías, entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores”.

colaboran conjuntamente en la actividad estatal, tal y como lo sostuvo esta última teoría, basándose en ese “sagrado dogma político” —expresión de Loewenstein— que es la teoría de la división de poderes, presupuesto esencial de la democracia y del constitucionalismo, según la categórica expresión de la dieciochesca Declaración de derechos del hombre. No existe ese dualismo, se afirma, sino que en realidad el régimen parlamentario es unitario, y la pretendida separación orgánica legislativo-ejecutivo constituye de hecho una institución única.⁸ Esta unidad llevará a replantear la teoría de la división de poderes, potenciando la función del control jurisdiccional asignada al poder judicial, y adjudicando la función de gobierno o de dirección política al otro poder, formado por el par gobierno-parlamento.⁹

La unidad mencionada no constituye, como es obvio, la única característica definitoria de los regímenes parlamentarios. De hecho, la teoría ofrece caracterizaciones más o menos amplias de esta forma de gobierno, enfatizando ciertos aspectos y limitando el interés en otros. Pero en ella se encuentra el elemento unitario, que la distingue del sistema presidencial y que asume interés mayor al tocar el tema del control parlamentario; la amalgama existente entre gobierno y asamblea, aspecto inexistente en el presidencialismo.

Cabe aquí aprovechar una de las caracterizaciones sobre el parlamentarismo, que en mi opinión es muy clara; la ofrece el profesor inglés Verney, para quien los aspectos distintivos de aquél son:¹⁰

- a) La asamblea se convierte en parlamento;
- b) El ejecutivo se divide en dos partes;
- c) El jefe del Estado nombra al jefe del gobierno;
- d) El jefe del gobierno nombra al ministerio;

⁸ Afirma Carré de Malberg que el régimen parlamentario “no solamente excluye la igualdad de los órganos, puesto que tiene por finalidad directa el asegurar el predominio del parlamento... sino que tampoco deja de subsistir, entre los órganos legislativo y ejecutivo, un dualismo verdadero...”. *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, citado por Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 333.

⁹ Cfr. García-Pelayo, Manuel, “La división de poderes y su control jurisdiccional”, en *Revista de Derecho Político*, Nos. 19 y 20, UNED, Madrid, 1983, pp. 12 y 13.

¹⁰ Cfr. Verney, Douglas V., *Análisis de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 28 a 45. En todo caso, continuaré utilizando la voz parlamento para referirme a la asamblea, habida cuenta del uso común de este concepto.

- e) El ministerio (o gobierno) es un cuerpo colectivo;
- f) Los ministros son generalmente miembros del parlamento;
- g) El gobierno es políticamente responsable ante la asamblea;
- h) El jefe del gobierno debe aconsejar al jefe de Estado la disolución del parlamento;
- i) El parlamento, en su conjunto, es superior a gobierno y asamblea, los que no tienen supremacía uno sobre otro;
- j) El gobierno, como conjunto, es sólo indirectamente responsable ante el electorado, y
- k) El parlamento es el foco de poder en el sistema político.

Como es claro, para esta concepción la función de control parlamentario —la que más nos importa— y, de hecho todas las funciones parlamentarias, en aplicación a las características apuntadas, son ejercidas y agotadas al interior del propio parlamento, porque éste es la suma de la asamblea y el gobierno. Parlamento, aquí, no es equivalente a asamblea representativa, y esta circunstancia lo distingue del correspondiente poder legislativo en el presidencialismo. La imbricación asamblea-gobierno supone una consecuencia natural; el parlamentarismo exige que el mismo grupo político —partido o coalición de partidos— ocupe el gobierno y la asamblea a la vez, y esto desde luego que no resulta alterado porque se trate de un sistema bipartidista o multipartidista, toda vez que la lógica funciona igual, si hay solidez en la asamblea la hay en el gobierno, pero si no existe firmeza en el parlamento, éste puede caer. Es decir, la suerte de la asamblea y del gobierno están necesariamente ligados.

Es evidente que esta característica definitoria del régimen parlamentario determinará el alcance del control parlamentario; si todo parlamento supone siempre un mismo grupo político, incluso un pluripartidismo, el alcance del control se orienta más a la participación en la dirección política. Si a ello se agrega que las funciones del Estado contemporáneo impiden hoy sostener que el gobierno se encuentra sometido a la voluntad legislativa, ello equivale a aceptar la teoría unitaria y, además, admitir que en el parlamentarismo el equilibrio se ha invertido, no sólo parece equivocado decir que el gobierno

se mantiene mientras cuenta con la confianza de la asamblea, sino que de hecho ésta se ha transformado en “el comité legislativo de aquél”.¹¹

Las anteriores afirmaciones no son, sin embargo, compartidas por la doctrina. Si bien para algunos la posible última sanción a aplicar por el control parlamentario; la remoción o derrocamiento del gobierno por el parlamento, es tan sólo una *ipotesi di scuola*¹² y, por tanto, el control parlamentario no es propiamente una función de la mayoría, sino de la oposición parlamentaria, para otros, aquella sanción sigue configurando un resultado posible y, por tanto, real.¹³

3. *Las funciones de los parlamentos en los regímenes parlamentarios. La función de control parlamentario*

No es, por supuesto, la función de control la única que cumplen los parlamentos. Algunos la erigen en la pieza clave del juego de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, mientras que otros la ubican como una de las varias funciones a satisfacer por las asambleas representativas.

Un buen ejemplo de la primera postura es el ofrecido por los profesores españoles Montero Gibert y García Morillo. Si el sistema parlamentario —sostienen— descansa en la estrecha colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, dicha colaboración “ha cristalizado en una serie de mecanismos parlamentarios que la configuran como una relación viva; nace con la investidura inicial que el órgano legislativo otorga al Gobierno, se desarrolla a través del control parlamentario y desaparece por la finalización del mandato parlamentario, la disolución anticipada de las Cámaras, el rechazo de una cuestión de confianza o la aprobación de una noción de censura. El control parlamentario lleva la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno... todo esto permite calificar al control parlamentario como el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo y, al

¹¹ Cfr. Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 334.

¹² Cfr., por ejemplo a Manzella, Andrea, “Le funzione del Parlamento in Italia”, en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, No. 2, 1974, p. 393.

¹³ Cfr. Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, No. 23, UNED, Madrid, 1986, p. 24.

mismo tiempo, como una de las piezas básicas del edificio teórico y constitucional del parlamentarismo".¹⁴

Para quienes, en cambio, el control parlamentario no es sino una de las varias funciones que cumplen los parlamentos, señalan que ésta se encuentra al lado de otras, y aquí, en la enumeración de ellas, no hay acuerdo doctrinal. Quizá la división de las funciones parlamentarias más común sea la que considera tres grandes apartados: la función legislativa, la función financiera y la función de control sobre el ejecutivo. Pero hay autores que amplían la lista, como el clásico Pérez Serrano para quien el parlamento cumple además, de las tres mencionadas, la de fiscalización, la función política, la administrativa y la de alta representación;¹⁵ o bien Manzella, quien si bien en principio diferencia tres grandes funciones: la de dirección política, la legislativa y la de control,¹⁶ llega a ampliar la lista hasta cinco, sumando a las tres mencionadas, las de garantía constitucional y de coordinación.¹⁷

La función de control parlamentario, a diferencia de lo que ocurre con las otras, como la legislativa y la financiera, sobre las que no parecen existir dificultad o discrepancia en su determinación conceptual, ofrece imprecisiones y vaguedades. Se le ha definido en sentido negativo: cabe aquí todo lo que no tiene lugar en las otras, como un cajón de sastre; o bien se la describe de manera amplísima, como hace la doctrina francesa, la que en general la ha entendido como "actividad fiscalizadora, comprobadora de la actuación del Ejecutivo".¹⁸ Me parece que una manera provechosa de abordar el tema del concepto de control parlamentario consiste en revisar la discusión que en la doctrina española —que ha estado inspirada en las elaboraciones logradas por teóricos italianos— se ha desarrollado acerca de la naturaleza del control, su "juridicidad" o su "politicidad".

¹⁴ Montero Gibert, J.R. y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 17 y 18.

¹⁵ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, citado por Santaolalla, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Editoriales de Derecho Unidas, Madrid, 1982, p. 16.

¹⁶ Cfr. Manzella, Andrea, *op. cit.*, pp. 375 y ss.

¹⁷ Cfr. Manzella, Andrea, *El Parlamento*.

¹⁸ Cfr. Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, p. 10. Por cierto que las imprecisiones conceptuales y consecuentes variaciones son compartidas por el concepto equivalente propio de los regímenes presidencialistas, el de *oversight*; también aquí se presentan dificultades

3.1 *La postura jurdicista*

Un sector de la doctrina española ha puesto el acento en el carácter jurídico del control parlamentario sosteniendo que se trata de una función jurídica que al revisar la conducta del gobierno en conjunto o la de sus ministros individualmente considerados, conduce a una decisión con eventuales consecuencias sancionadoras. Esta idea lleva a su autor, el citado Santaolalla, a retirar del campo del control parlamentario a las preguntas, las interpelaciones y las encuestas —expresiones, para otros, clásicas del control en el mundo del parlamentarismo—, a las que concibe más bien como instrumentos de información o inspección —sin constituir una función autónoma— que pueden ser utilizados por el parlamento, indistintamente, para llevar a cabo cualquiera de sus funciones: legislar, dirigir y controlar.¹⁹

Otro autor español para quien la función parlamentaria de control también es jurídica es el ya citado García Morillo. Para este profesor, el control parlamentario que “no es sino una subespecie concreta de los controles jurídicos” no incluye, sin embargo, la posibilidad de una sanción. El control es, aquí, como en el caso de Santaolalla, una actividad de comprobación de la conducta del sujeto controlado frente a los parámetros o cánones aplicables a esa actividad, esto es, de verificación de que los actos de ese sujeto se ajustan a la norma o canon que prescribe la manera en que se espera que el sujeto se comporte. Para García Morillo el control se satisface con la verificación y no es más que esto, y, por tanto, elimina la posibilidad de la sanción como elemento de esta función parlamentaria. El concepto control, nos dice este profesor, no incluye la sanción porque se distingue del de garantía. Esta es una idea más amplia que absorbe a la de control. Y es en la garantía en donde se encuentran tanto la posible responsabilidad como las eventuales sanciones. En consecuencia, García Morillo sostiene que “la actividad del control constituye un examen de la actividad del órgano controlado confrontándola con los parámetros establecidos, examen del que eventualmente se sigue una influencia sobre la futura actividad del controlado y del que, además, pue-

para precisar una definición, y por ejemplo, podría entenderse por “supervisión legislativa” —por pretender un concepto equivalente al de “control parlamentario” que considere las características del presidencialismo— algo tan amplio como toda actividad del Poder Legislativo que influya en el comportamiento del Poder Ejecutivo; *Cfr.* Rockman, Bert A., “Legislative-executive relations and legislative oversight”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. IX, No. 3, agosto de 1984, pp. 417 y ss.

¹⁹ *Cfr.* Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 12, 13 y 37 a 43.

den deducirse, en su momento, consecuencias que impliquen una sanción para el órgano controlado, pero que son, en todo caso, ajenas y posteriores al control propiamente dicho". La posibilidad de la sanción es —como es obvio, en el ámbito del régimen parlamentario— la denominada responsabilidad política que, aunque puede ser consecuencia de aquél, como se ha visto, queda separada —según este autor— de la actividad de control, que es sólo verificación e influencia.²⁰

De la doctrina italiana debemos recordar, básicamente, las ideas de Sergio Galeotti y del también ya citado Manzella, quienes han ejercido una evidente y explícita influencia en el mundo académico español, en este aspecto concreto.²¹

Galeotti concibe al control parlamentario como jurídico. Define al control jurídico como "el poder que, teniendo por objetivo la tutela de valores precisos o institucionalmente protegidos por la autoridad controlante frente al ejercicio actual o potencial de poderes o facultades jurídicos, se estructura: a) en un *juicio* sobre la conformidad del modo de actuar o del modo de ser de los agentes jurídicos, determinando, y b) en caso de valoración negativa,

²⁰ Cfr., en general, García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto de control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, Madrid, 1986, pp. 3 a 70. La cita está tomada de la página 42.

²¹ Entre otros más, también puede ser recordado a Massimo Severo Giannini, para quien los controles constitucionales están dentro de un conjunto de "controles como actos o fases de procedimientos de formación de decisiones", es decir, son únicamente "momentos jurídicos" pertenecientes a procedimientos diversos, en el caso, los procedimientos constitucionales. En consecuencia, Giannini entiende que los controles constitucionales son partes o fases en los procedimientos constitucionales, con los cuales un órgano constitucional verifica la regularidad de las funciones de otro u otros órganos similares; estos procedimientos no tienen como finalidad el control, ya que éste no es un fin en sí mismo, sino otras funciones constitucionales, como podrían ser la legislativa o la de dirección política. Es aquí evidente la evocación a los conceptos propios de las ciencias administrativas en donde el concepto "control" es un eslabón de un proceso administrativo. No es posible negar la validez de este punto de vista, pero tampoco es dable considerarlo como el enfoque más apropiado para analizar el control parlamentario, en tanto que fenómeno constitucional y no administrativo. Cfr. Giannini, Massimo Severo, "Controllo: nozioni e problemi", en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, No. 4, 1974, pp. 1263 a 1283. La fuerte tendencia administrativa de Giannini en su análisis es, desde luego, subrayada por la doctrina española, cfr. Aragón, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, No. 17, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-agosto de 1986, p. 93.

una *medida* en amplio sentido limitante del comportamiento o de la situación organizativa irregular".²² Además de juicio y de la medida consecuente o "momento conminatorio" del control, que configuran su *estructura*, el concepto de control jurídico de este autor tiene otros dos elementos: el *fin*, o sea, la protección de valores que el controlante debe tutelar, y el *objeto*, encarnado por cualquier fenómeno jurídico sobre el que pueda pretenderse el fin. Luego sostiene que todo fenómeno de control jurídico que regula el Derecho constitucional, tiene la categoría de control constitucional.²³

Este autor ofrece diferentes criterios para clasificar los tipos de control jurídico,²⁴ de entre ellos nos interesa particularmente la categoría que los agrupa en función del objeto de control, cuando éste se expresa sobre una institución o un órgano, en la que los distingue en: a) sobre la desorganización, y b) sobre la disfunción. El primer caso lo integran los controles cuyo objeto es prevenir o eliminar situaciones irregulares que puedan amenazar a los órganos constitucionales; dentro de ellos están los controles políticos, que son aquellos de tipo externo, es decir, en donde unas organizaciones controlan a otras, y, en su caso, las medidas se aplican a todo el órgano controlado y no a individuos aislados, cuyo canon de comparación es absolutamente libre. El ejemplo típico de esta clase de control es el voto de confianza, ya inicial o ya sucesivo (moción de censura), puesto que su objeto es propiamente el mismo gobierno.

En la segunda categoría, la de los controles sobre las disfunciones constitucionales, Galeotti ubica otros dos casos más de control parlamentario, a los que denomina de "disfunciones gubernativas", que son funciones de las cámaras, en vía preventiva y necesaria, por las que se autoriza a través de

²² Galeotti, Sergio, "Profilo giuridico del controlli costituzionali", en *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Giuffrè, Milán, 1965, pp. 326 y 327. La traducción es mía.

²³ *Idem*, pp. 319 a 326.

²⁴ Galeotti clasifica a los controles constitucionales en: 1. Según el objeto: a) control sobre las personas, y b) control sobre los actos. 2. Según el *objeto*, si éste es una institución o un órgano: a) sobre la desorganización, y b) sobre la disfunción. 3. Según las *medidas correctivas*: a) preventivo; b) represivo, y c) sustitutivo. 4. Según el *tiempo de aplicación del control*: a) preventivo, y b) sucesivo. 5. Según la *infalibilidad de la aplicación del control*: a) necesario o automático, y b) eventual. 6. Según la *discrecionalidad o no del controlante*: a) vinculante, y b) libre. *Idem*, pp. 330 a 332.

leyes el desarrollo de actos de gobierno: la ratificación de los tratados internacionales y la aprobación del presupuesto.²⁵

Por su parte, Manzella recuerda que el concepto de control parlamentario tenía ciertamente su base en dos presupuestos: la responsabilidad política y la posible sanción —remoción— a aplicarse. Pero esta función se concibe hoy, si se analiza desde el punto de vista del fin que persigue, como una supervisión y crítica sobre el gobierno, orientada sobre todo a enderezar la dirección política en aspectos concretos: “la función de control parlamentario sobre el gobierno encuentra actualmente una nueva manera de configurarse en un esquema doble: revisión crítica de la actividad del gobierno con efectos potenciales *indirectos* de remoción, por una parte, y, por otra, revisión crítica que conduce a procedimientos de parcial *rectificación de dirección*”.²⁶

La remoción, recuerda Manzella, en realidad se promueve sólo indirectamente a través de la creación de ambientes adversos al gobierno, ya en su propia estructura, ya en la opinión pública, y, por ende, en los partidos políticos, ésta es, desde luego, una hipótesis con mayores posibilidades de expresión en el caso de los gobiernos parlamentarios de coalición, fenómeno frecuente en Italia. De cualquier manera, la rectificación de dirección política es una actividad de control parlamentario mucho más frecuente que la de remoción, y observable, naturalmente, en distintos países.²⁷

Este autor clasifica en dos grandes categorías los instrumentos de que dispone el parlamento para ejercitar la función de control: los que no requieren la colaboración del gobierno para allegar información al parlamento, y los que, en contrario, suponen una indispensable participación gubernamental. En todo caso, todos estos medios son coercitivos, si bien en distintos grados.²⁸ Lo que más importa subrayar es que en donde Manzella pone el

²⁵ *Ibidem*, pp. 343 a 363.

²⁶ Manzella, Andrea, “La funzione del Parlamento in Italia”, *op. cit.*, p. 394.

²⁷ *Loc., cit.*

²⁸ Dentro de la categoría de instrumentos que pueden prescindir de la intervención gubernamental, Manzella asienta a las comisiones de encuesta o encuesta parlamentaria, las comisiones de vigilancia, los informes o reportes del Tribunal de Cuentas, las solicitudes de informes, aclaraciones y documentos de este mismo Tribunal de Cuentas, el examen de disposiciones gubernamentales consideradas ilegítimas por el Tribunal de Cuentas, y la revisión de informes sobre la marcha de determinados sectores del gobierno. A su vez, sitúa en el conjunto de instrumentos de control en los que es indispensable la colaboración del gobierno para allegarse información, a las interrogaciones e interpelaciones,

acento es en el aspecto de la responsabilidad política, mas no en la ministerial —la tradicional—, sino en la “políticamente significativa, aunque no institucionalizada”: abandonada la remoción como su objetivo directo, el control parlamentario se orienta hoy a la rectificación de la conducta política gubernamental, funcionando como “garantía del equilibrio político-constitucional general”.²⁹

3.2 *El control parlamentario como control político*

El amplio concepto de control parlamentario defendido por Andrea Manzella ha sido también sostenido por el ya citado profesor español Manuel Aragón, quien separa la posibilidad de remoción de la función de control. A ésta le otorga una significación verdaderamente laxa: “no sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (defensa de enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas, etc. En todos éstos hay (o puede haber) control y todos esos instrumentos, si no característicos, son, desde luego, instrumentos a través de los cuales opera el control parlamentario”.³⁰

Tras hacer un minucioso análisis comparativo entre las características propias del control jurídico y las del control político, concluye Aragón que el parlamentario es necesariamente político. La distinción entre ambos tipos de control la sustenta básicamente en cuatro elementos: el parámetro, el fundamento de la valoración, la necesidad o aleatoriedad de la actividad de control y de sus efectos, y el tipo de órgano controlante. Así, el *control jurídico* se caracteriza por: a) un *parámetro normativo*, esto es, objetivado, preexistente

la audiencia de ministros en comisiones parlamentarias, y la demanda a los ministros de informes, noticias y documentos, y la audiencia de altos funcionarios y directores de la administración pública y del sector paraestatal. *Idem*, pp. 398 a 402.

²⁹ *Idem*, pp. 406 y 407.

³⁰ Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, pp. 26 y 27. Aún más abierta es la idea de Rubio Llorente sobre el control parlamentario pues, en su opinión, “el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad”. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, No. 1, Madrid, 1985, p. 100.

y no disponible para el órgano controlante; b) un *razonamiento jurídico*, puesto que la valoración del objeto sujeto a control se basa en razones jurídicas, sometidas a reglas de verificación; c) un *efecto sancionatorio*, que significa que el control es necesario y que el controlante, cuando se actualiza el supuesto normativo que ordena su actuación, debe hacerlo y, además, si el resultado del control es negativo, está también obligado a imponer la consecuencia jurídica de la verificación, y d) un *órgano imparcial*, que es independiente, conocedor técnicamente del Derecho, es decir, un órgano judicial.

En cambio, el *control político* muestra un conjunto de cualidades opuestas: a) el *parámetro* es subjetivo, puesto que no se encuentra predeterminado fijamente; b) luego, la valoración de la oportunidad y suficiencia de la actuación del órgano controlado la realiza libremente el controlante, y se lleva a cabo, pues, un *razonamiento político*; c) por cuanto hace al *efecto*, el órgano controlante puede libremente ejercer o no el control y, además, en caso de que el resultado sea negativo, puede no estar obligado a imponer una sanción, y d) el *órgano* es político.³¹

No es, desde luego, desconocida por el Derecho la función de control parlamentario y, por tanto, éste regula algunos aspectos de esta atribución parlamentaria. Y, sin embargo, no es esto suficiente, sostiene el profesor Aragón, para otorgarle a esta función —política, asegura— la categoría de jurídica. Pero para otros, como hemos visto, esta función sí es jurídica, independientemente de que incluya o no la sanción. Se trata de posturas opuestas y, sin embargo, estamos frente a una misma realidad, un mismo objeto de análisis, las mismas normas jurídicas que no son más para quienes conciben como jurídico al control parlamentario, ni menos para quienes defienden la postura contraria.

Pero, de todas maneras, García Morillo dice que “no parece tener fundamento, por consiguiente, negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos”.³² Y a los defensores de las tesis juristicistas del control parlamentario les replica Aragón diciendo que se equivocan pensando que “un instituto es jurídico, simplemente porque

³¹ Cfr. Aragón, Manuel, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

³² Citado por Manuel Aragón en “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, p. 21.

está regulado por el Derecho".³³ La solución del problema no parece sencilla ya que muestra diferentes concepciones entre las ideas de "lo jurídico" y "lo político", en donde no hay límites precisos que separen ambos campos ya que, si así fuera, no habría este desacuerdo.

La regulación jurídica de los instrumentos de control parlamentario no es desconocida por Aragón, quien recuerda que el papel del Derecho queda aquí circunscrito a regular "su procedimiento", es decir, formaliza, institucionaliza jurídicamente los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa. No es un control jurídico, pero es un control que tiene normativizada su tramitación y, en ese sentido, garantizado su ejercicio por el propio derecho.³⁴

Lo que ha querido subrayar el profesor Aragón cuando califica al control parlamentario como político es la actividad misma de verificación de las conductas del órgano controlado, esa valoración no sujeta a cánones jurídicos, objetivados, predeterminados e indisponibles para el controlante. Es el sujeto controlante quien establece los parámetros contra los cuales contrasta al controlado. Y, además, lo hace como órgano político. Y todo esto, desde luego que ya no se encuentra regulado jurídicamente puesto que sus contenidos están más allá del Derecho, están en el mundo de las relaciones de intereses, del juego por el poder, de la política.

Esta calidad política de la actividad controlante debe resaltarse para indicar que, por lo mismo, no está sujeta a una supervisión posterior; es decir, no cabe aquí defensa jurisdiccional alguna precisamente porque no es jurídico sino político el control parlamentario. No hay un tercer órgano con capacidad para revisar, como autoridad, la actuación del parlamento como órgano de control.

Cuando se habla del parlamento como órgano político, en buena medida se hace referencia a esa distinción que apunta Rubio Llorente entre, de un lado, el parlamento como órgano de Estado, titular de la voluntad estatal que la expresa en su forma suprema: la forma de ley, y, de otro, al parlamento como expresión de pluralismo político que torna igualmente importantes a todas las fuerzas políticas que se encuentran en él organizadas.³⁵

³³ *Idem*, p. 20.

³⁴ *Idem*, p. 37.

³⁵ *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 101.

Este desgajamiento es particularmente importante en el campo del control parlamentario, porque al considerar equilibradas las fuerzas políticas representadas en el parlamento destacamos la posibilidad de fiscalización, de supervisión, de revisión, de control del parlamento.

No se afirma con esto, por supuesto, que se rompe el principio de representación proporcional, pues, por ejemplo, una actividad de control cuyos resultados son vinculantes para el gobierno, como es la moción de censura, al igual que las demás mociones, al ser expresión de la decisión del parlamento como institución, respeta necesariamente el principio de mayoría. Pero la regla de las mayorías, como recuerda el profesor Peces-Barba, tiene un complemento indispensable: el respeto a las minorías, y es ésta la “regla clave del sistema democrático; si quiebra, no existe democracia”.⁸⁶ El respeto a las minorías parlamentarias y la consideración de todas las fuerzas representadas en el parlamento como equivalentes, en tanto que son expresión del pluralismo político, encuentran su escenario propio de actuación en el campo del control parlamentario.

Ciertamente el origen histórico de esta función es la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento, cuando éste establece, en la monarquía constitucional, procedimientos de verificación de la oportunidad y procedencia de los fines propuestos por el gobierno y de los medios para alcanzarlos, los que se debían desahogar considerando la posibilidad de una sanción consistente en la privación del cargo, por pérdida de la confianza depositada en el gobernante.⁸⁷ Y es precisamente éste el elemento básico sobre el cual gira la construcción de la forma parlamentaria de gobierno.⁸⁸ Pero la posibilidad de derrocamiento del gobierno por el parlamento, como consecuen-

⁸⁶ Cfr. Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Reflexiones sobre el Parlamento”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, *op. cit.*, pp. 211 y 212.

⁸⁷ Cfr. Sánchez Agesta, Luis, “Gobierno y responsabilidad”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nos. 113-114, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, septiembre-diciembre de 1960, p. 39.

⁸⁸ Dos definiciones nos lo recuerdan: René Capitant: “el parlamentarismo no es otra cosa que gobierno por ministros responsables”, y Miguel Herrero de Miñón: “en su más técnica acepción, el parlamentarismo se define por la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea”. Citados por José R. Montero Gilbert: “La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español”, en *El Control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, edición de M. Ramírez, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1978, nota 39.

cia del ejercicio del procedimiento de control, es en el mundo contemporáneo, como se ha dicho, una cuestión más académica que real.³⁹ Por esto se alzan las voces que proclaman que el control parlamentario configura más bien una función de las minorías parlamentarias.⁴⁰ Aquí cabe recordar la coincidencia de ideas de Rubio Llorente en su planteamiento diferenciador del parlamento como órgano del Estado y como expresión del pluralismo político, con las de Aragón, quien distingue un control “por” el parlamento, en el cual éste manifiesta su postura y, por tanto, debe expresar la voluntad de la mayoría, y el control “en” el parlamento, que se puede identificar con el control de las minorías. En consecuencia, los medios de control que expresan las decisiones que toma la cámara, como las mociones, necesariamente manifiestan la voluntad de la mayoría, y los otros medios que no derivan en la decisión del órgano, tales como las preguntas y las interpelaciones no concluyentes en moción, constituyen instrumentos de control parlamentario en manos de las minorías.⁴¹

El control parlamentario de las minorías, si bien vincula jurídicamente al gobierno a, por ejemplo, participar en debates o contestar preguntas, si consideramos los casos de la interpelación y las preguntas, no puede, así, conducir a su remoción, pero juega un primer papel en el escenario político. Como consecuencia de la asimilación entre gobierno y mayoría parlamentaria, amalgama resultante de la participación definitiva de los partidos políticos en el juego por el poder, es claro que el control no lo ejerce un órgano controlante que está dominado por el mismo partido político que ocupa el órgano a controlar. Por ello, todos los instrumentos de control que no suponen la necesaria voluntad mayoritaria porque pueden ejercerse ya por miembros individuales o por grupos parlamentarios, adquieren superior relevancia. Como ya no se pretende actualizar la responsabilidad política del gobierno a partir del control parlamentario, las críticas, objeciones, fiscalización del

³⁹ Sobre este punto, el profesor español Montero Gibert señala que la figura de la moción de censura adquiere importancia principalmente por el contenido simbólico que ella representa, “un contenido que parece apuntar a la revalidación en nuestro sistema parlamentario de la ineficacia o del control que la moción de censura personifica”, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁰ Sobre el papel de las minorías en el control parlamentario, véase mi trabajo “El concepto de oposición y el control parlamentario”, a publicarse durante el presente año de 1991 en el *Libro conmemorativo de los 10 años de la Carrera de Derecho del ITAM*, México.

⁴¹ *Cfr.* Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

parlamento, si bien se refieren a actos de gobierno, se orientan en realidad a ser escuchadas por el ciudadano en general, buscan el apoyo social, particularmente el del electorado para que éste, a su turno, en las futuras elecciones imponga la sanción, esto es: la "remoción" de los sujetos controlados.

Así, el control parlamentario, desde el reconocimiento de la práctica imposibilitada de derribar directamente a un gobierno al poner en juego la responsabilidad política resultante de ese control, tiene una función doble: por un lado, participa indirectamente en la dirección política, como dice Manzella, a través de la reorientación de las políticas de gobierno, esto es, es un control activo, de coparticipación —aunque, desde luego, limitada— en la función de gobierno, y aquí intervienen dos elementos: parlamento y gobierno. Por otro lado, el control, cuando es ejercido solamente por la minoría, busca promover el apoyo de los grupos sociales, y este control opera también como, digamos, actividad electoral, como un instrumento en manos de la minoría que, independientemente de que pueda resultar útil en la rectificación de conductas políticas gubernamentales con o sin apoyos sociales —las mociones que presentan los grupos parlamentarios minoritarios, por ejemplo, si son adoptadas por la mayoría pueden caer en esta última hipótesis—, pretende captar la aprobación por parte de los electores, de sus parámetros de valoración, y les requiere su apoyo en la contienda electoral siguiente.

3.3 *Recapitulación sobre el concepto de control parlamentario*

Con lo hasta aquí dicho, y antes de abordar la revisión del tema en el caso específico de España, es posible anotar los siguientes puntos concluyentes:

1. Considerando la disipación de la separación entre las ramas ejecutiva y legislativa, consecuencia de la acción cumplida por los partidos políticos, la arquitectura teórica del régimen parlamentario tiende a obstruir la función de control parlamentario. Pero en la cuenta a favor de este tipo de régimen habrá que anotar otro elemento que juega en pro de esta función: el tiempo de duración del mandato. En este régimen este último factor está a disposición de los actores políticos, en concreto, de la asamblea y el gobierno, quienes pueden hacer uso de él en los momentos de crisis política, cuestión que permite apelar al electorado y resolver las crisis.⁴²

⁴² Estos factores: arquitectura teórica y tiempo de duración del mandato juegan, en cambio, en orientación opuesta en el presidencialismo.

2. Control parlamentario puede ser entendido como toda actividad orientada a influir en el ejecutivo. Dentro de este concepto amplio existen, en todo caso, algunos mecanismos o instrumentos regulados jurídicamente con mayor precisión que otros, como las interpelaciones, las preguntas y las comisiones de investigación.

3. El concepto de responsabilidad política configura la fundamentación histórica del control parlamentario. Pero estos dos no son hoy conceptos necesariamente ligados, cuestión válida aquí, en el parlamentarismo, y más clara todavía en el presidencialismo si se recuerda que en este otro tipo de régimen también existe control parlamentario —el llamado *legislative oversight*—, pero se carece de responsabilidad política del ejecutivo frente al legislativo.

4. Quien ejerce el control parlamentario no es propiamente la asamblea considerada como un cuerpo colegiado, sino la oposición, concepto que para los regímenes parlamentarios supone necesariamente que se trate de la minoría más numerosa, a la que puede denominarse “minoría-oposición” para distinguirla de la “oposición orgánica”, posible solamente en el presidencialismo.

5. El control parlamentario está regulado por el Derecho, pero también está permeado de politicidad. Esto se manifiesta de manera muy clara al compararlo con el control jurídico que llevan a cabo, de manera paradigmática, los tribunales, y que es un control “objetivado”, diferente al parlamentario, que es subjetivo. Ambos conceptos de control son, en todo caso, encuadrables dentro de una categoría más amplia denominada de los “controles constitucionales”, tema, por cierto, de gran interés, pero excedente a este trabajo.⁴³

4. *El control parlamentario en España*

Revisar el caso español significa, naturalmente, abordar el análisis de la Constitución Española y de la legislación secundaria aplicable, que se reduce, en el caso, al Reglamento del Congreso de los Diputados, en primer lugar, pero también al del Senado.

⁴³ Cfr., en general, a Aragón, Manuel, “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 19, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

4.1 *Elementos fundamentales del sistema político español*

España tiene, según el artículo 1,3, la forma política de Estado de monarquía parlamentaria. Hay, por tanto, un jefe de Estado, el Rey, quien si bien “arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones” y no es responsable por sus actos (artículo 56,1 y 3), características que hacen pensar en una institución monárquica fuerte, carece realmente de poder decisorio habida cuenta de que prácticamente la totalidad de sus actos exigen como requisito de validez el refrendo por el Presidente del Gobierno y, en su caso, los Ministros competentes, y por el Presidente del Congreso (artículos 56,3 y 64,1). El rey es, pues, una figura más bien simbólica.

Quien efectivamente ejerce el poder ejecutivo es, como ocurre en la práctica totalidad de los regímenes parlamentarios, el Presidente del Gobierno: “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (artículo 97). Es claro que las funciones asignadas constitucionalmente al Gobierno son muy amplias, pero quien resulta la pieza clave es, desde luego, el Presidente. Aquí, en abono de esta afirmación y para resaltar el carácter personalista del régimen parlamentario español, resulta importante recordar, con el profesor Jiménez de Parga,⁴⁴ que la disciplina de partidos y la utilización de medios de comunicación colectiva han propiciado un acrecentamiento de la figura de los titulares de los gobiernos en los regímenes parlamentarios. Así, cuando se vota en las contiendas electorales, en un sistema de representación proporcional como el español —en donde, por razones de la lógica electoral se vota por partidos y por programas, más que por personas, como es el caso de los sistemas electivos mayoritarios—, no es difícil aceptar que el electorado al depositar su voto no está pensando propiamente en un conjunto de representantes integrantes de un partido político determinado que, de obtener la mayoría designarán al Presidente del Gobierno, siguiendo los procedimientos constitucionales aplicables (artículo 99); más bien, al votar, el elector sabe que vota, por ejemplo, por Felipe González para ocupar el cargo de Presidente del Gobierno si vota por el PSOE, o por Manuel Fraga si lo hace por el PP, de manera que propiamente se vota por personas, y será el candidato triunfador quien conformará su equipo de colaboradores, el Gobierno (artículo 100).

⁴⁴ En conferencia dictada por Don Manuel en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en Madrid, en septiembre de 1988.

A la regulación del Parlamento español, denominado las Cortes Generales, la Constitución dedica específicamente el título III. Es un régimen bicameral compuesto por un Congreso de los Diputados, quien es cámara representativa del pueblo, al igual que el Senado (artículo 66), pero esta última cámara es de representación territorial (artículo 69). El principio electoral aplicable es el de representación proporcional —que asegura un mejor reflejo de la composición política de la sociedad, ante el principio mayoritario que tiende más a la formación de gobiernos—. ⁴⁵ La circunscripción territorial es la provincia, ámbito geográfico intermedio entre los municipios y las comunidades autónomas (artículos 68, 69, 137 y 141). La duración del periodo es de cuatro años en ambas cámaras, pero, como es natural en un régimen parlamentario, también concluye “el día de la disolución de la Cámara (artículos 68 y 69). Si bien el Gobierno responde de su gestión política sólo ante el Congreso de los Diputados y no ante el Senado (artículo 108), en realidad ambas cámaras tienen las mismas funciones: ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos, controlar la acción del Gobierno y las demás competencias constitucionales (artículo 66). Sin embargo, considerando que el español es un caso de bicameralismo desigual, y no de bicameralismo integral como el belga o el italiano, es dable la disolución individual de cada cámara o de las Cortes Generales como un todo.” ⁴⁶ Como es natural, las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación (artículos 111 y 76), son cosa de ambas cámaras, pero las cuestiones de confianza y de censura son exclusivas del Congreso de los Diputados (artículos 99, 112 y 113).

Para intentar ofrecer una caracterización global sobre el sistema parlamentario español a partir de la Constitución de 1978, puede decirse, siguiendo el esquema analítico de Colliard, que España se encuentra dentro de las categorías propias de la gran mayoría de los sistemas parlamentarios contemporáneos, habida cuenta de que, entre otras cosas, sus gobiernos han sido mayoritarios o cuasi mayoritarios, formados por un solo partido, el Presidente del Gobierno proviene del primer partido, y considerando la combinación de los elementos previos: la naturaleza del gobierno y el rango del partido al que pertenece el primer ministro, este partido ha sido elegido según el “principio de fuerza parlamentaria” (por mayoría absoluta, cuasi mayoría o ma-

⁴⁵ Cfr. Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y representación política en América Latina”, en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, t. I, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986, pp. 25 a 27.

⁴⁶ Cfr. Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 351.

yoría relativa), situación imperante para un buen número de los regímenes parlamentarios, pero no exclusiva; por otro lado, también se presenta el caso de que el Presidente ha sido líder del partido mayoritario.⁴⁷

4.2 *Las funciones legislativa y presupuestaria*

Se ha dicho que las funciones legislativa y presupuestaria, sumadas a la de control, son las consideradas tradicionalmente propias del parlamento, aunque no existe unanimidad en la afirmación. La Constitución española asigna de entrada a las Cortes precisamente esas tres funciones, aunque admite de manera genérica otras competencias: ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos y controlar la acción del Gobierno (artículo 66,2). Veamos las cuestiones analizadas sobre estos temas por los expertos en materia de Derecho parlamentario.

Con relación a la facultad legislativa quizá no sea necesario detenerse más que para recordar que el procedimiento para la elaboración de las leyes, regulado por la Constitución dentro del rubro de las relaciones del Gobierno y de las Cortes Generales, admite algunas modalidades interesantes. No sólo se autoriza que cada cámara pueda delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, excepción hecha, naturalmente, de aquellas de superior importancia, tales como la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de base y los Presupuestos Generales del Estado, competencia legislativa delegada que se asemeja al procedimiento de las *leggine* italianas.⁴⁸ Además, al lado de esta interesante modalidad de delegación legislativa interna, la Constitución regula dos formas de delegación al gobierno, reguladas por los artículos 82 a 86: las denominadas *decretos legislativos* y *los decretos-ley*.

La primera de estas modalidades consiste en la facultad de las Cortes de delegar en el Gobierno la potestad normativa si no se trata de leyes orgá-

⁴⁷ *Cfr.*, en general, a Colliard, Jean-Claude, *loc. cit.*, las páginas 355-356 y los cuadros 4 a 9, así como sus explicaciones. El profesor Colliard formula un análisis de 20 regímenes parlamentarios, entre los cuales no incluye a España habida cuenta de que su trabajo está fundamentado en su tesis doctoral defendida en 1972, año en que España era una autocracia. La edición consultada contiene, sin embargo, un "Postfacio a la edición española", escrito en septiembre de 1979, en donde el autor formula un brevísimo comentario al sistema español, casi solamente a la Constitución recién emitida, pero de donde ha sido posible aprovechar algunas interesantes consideraciones.

⁴⁸ *Cfr.* Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 351.

nicas.⁴⁹ Un decreto-ley es, a su vez, una disposición legislativa provisional emitida por el Gobierno, quien está facultado para ello en casos de extraordinaria y urgente necesidad, disposición que no puede afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título Primero de la propia Constitución española, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho Electoral general. Los decretos-ley deben ser convalidados o derogados por el Congreso de los Diputados (artículo 86). Cabe aquí recordar que el alcance de la facultad normativa del Gobierno en el caso de los decretos-ley fue sometido a revisión ante el Tribunal Constitucional en el “Caso Rumasa”: el Tribunal dictaminó que era indispensable interpretar limitativamente el artículo 86,1 y sostener que son inconstitucionales los decretos-ley que afectan sólo la sección 1a. del Título Primero de la Constitución y no todo decreto-ley que afecte a ese Título, interpretación, ésta, literal, pero incongruente en un contexto constitucional sistemático.⁵⁰

El mencionado control que ejerce el Tribunal Constitucional es, desde luego, sobre la legalidad de los actos del Gobierno, en el caso, legalidad del decreto-ley. El control que ejecuta el Congreso, en cambio, se orienta a otorgarle definitividad al acto del Gobierno. El Congreso debe convalidar o derogar el decreto-ley ya que éste es provisional y está, por tanto, sujeto a una condición resolutoria. Si lo convalida le otorga fuerza normativa de ley pero, según ha declarado el Tribunal Constitucional, el acuerdo de convalidación no le otorga carácter de ley. El control parlamentario cumple aquí dos funciones: “garantizar que las normas con fuerza de ley expresen la voluntad popular, y otorgar al órgano legislativo la decisión última respecto de la utilización por el ejecutivo de una potestad de la que el legislativo es el titular ordinario”.⁵¹ Estas dos funciones también se encuentran en el campo del control sobre la legislación delegada, a las que se suma la característica propia de esta potestad normativa gubernamental: la existencia previa de una autorización otorgada por las Cortes, por medio de una ley de bases (artículo 82,1). En este último caso, la Constitución faculta a la autoridad delegante

⁴⁹ Se entiende por leyes orgánicas “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución” (artículo 81).

⁵⁰ Cfr. Atienza, Manuel, *Introducción al Derecho*, Barcanova, Barcelona, 1985, pp. 334 a 337.

⁵¹ Montero Gibert, J.R. y J. García Morillo, *op. cit.*, pp. 93 y ss. Para la revisión del control parlamentario sobre las potestades normativas del gobierno estoy siguiendo estos autores.

a “establecer en cada caso fórmulas adicionales de control”, una de las cuales la contiene expresamente el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 153).

Acerca de la función presupuestaria, hay que decir que ha ocurrido con ella lo mismo que con la función legislativa: si desde un enfoque histórico configura una importante y casi definitiva explicación del desarrollo de los parlamentos, y aunque el enfoque no está abandonado actualmente,⁵² el ejecutivo se ha convertido hoy en la pieza clave del sistema presupuestal: integra y formula los presupuestos, que constituyen el instrumento para hacer cumplir sus políticas y programas. En el caso español la norma es muy clara: corresponde al Gobierno la elaboración y a la Corte el examen, enmienda y aprobación de las preguntas. El órgano técnico auxiliar de las Cortes en la función fiscalizadora de la Cuenta General del Estado es el denominado Tribunal de Cuentas (artículo 136).⁵³ En todo caso, hay un control previo a la aprobación de los proyectos presupuestales, y uno posterior ejercido a través del mencionado Tribunal de Cuentas.

4.3 *La regulación en el ordenamiento español de medios de control característicos: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*

Aunque por control parlamentario puede entenderse, como se ha dicho, una perspectiva que está presente en toda actividad parlamentaria, existen algunas figuras que han sido consideradas tradicionalmente medios de control

⁵² Por ejemplo, André Hauriou ha expresado, al destacar la trascendencia de la cuestión presupuestal desde el enfoque del presidencialismo, que “en los Estados Unidos, es esencialmente el hecho de tener en sus manos las llaves del arca lo que evita que el Congreso sea sometido por el presidente y la Administración”. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, 2a. ed. Barcelona, 1980, p. 947.

⁵³ Habrá que decir que la tendencia apuntada en el sentido de inclinarse la función presupuestaria a favor del ejecutivo, tiene sus matices. Un experto norteamericano en el tema, Louis Fisher, al hacer referencia a los presupuestos norteamericanos más recientes, opina que durante las Administraciones de los Presidentes Johnson, Nixon, Ford y Carter los proyectos presupuestales fueron irreales, carentes de confiabilidad e irresponsables, en donde, por ejemplo el de 1980, de la Administración Carter, ya era un “cadáver” al ser presentado al Congreso, y los de la Administración Reagan de los ejercicios fiscales 1982, 1983 y 1984 fueron virtualmente ignorados por el Congreso, incluyendo el Senado, controlado por el propio Partido Republicano, el del mismo Presidente Reagan. Cfr. Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Princeton University Press, Princeton, 1985, pp. 231 y 251.

parlamentario. Así, las preguntas, las interpelaciones, las mociones, las comisiones de investigación, cuestiones sobre las que hay que revisar la regulación constitucional y reglamentaria en el Derecho parlamentario español.

Las preguntas, al igual que las interpelaciones, son medios de control parlamentario muy semejantes ya que ambos se distinguen en principio no más que por el objeto, que en la pregunta debe ser concreto mientras que en la interpelación, en cambio, debe referirse a una cuestión de política general. Pero ambas son mecanismos muy importantes para obtener información, circunstancia que ha servido de fundamento al profesor Santaolalla, como se ha visto, para interpretarlas no más que como “instrumentos de información” y no auténticos medios de control, tesis, esta última, mayoritariamente aceptada por la doctrina.⁵⁴

Se insiste que las preguntas y las interpelaciones son medios de control en manos de las minorías parlamentarias, circunstancia particularmente significativa porque el juego por el poder no es hoy, en los regímenes parlamentarios en concreto, entre Gobierno-Parlamento sino entre Gobierno-Oposición. Así, el efecto indirecto sobre la opinión pública, sobre el electorado, que puede generar el desarrollo de preguntas e interpelaciones, se suma al específico acto de fiscalización de éstas, y es allá en donde reside su fuerza como medio de control.

4.3.1 *Las preguntas*

Se entiende por preguntas, según la teoría, “una demanda puntual, concreta, particularmente idónea —por su propia estructura— para permitir a los miembros del Parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la Administración Pública”.⁵⁵

Es reconocida la importancia de las preguntas como medio de control parlamentario. Las que ameritan respuesta oral son de aparición más antigua que las de respuesta escrita, si bien ambas deben ser formuladas por escrito. Las preguntas son mecanismos otorgados a los parlamentarios a título individual, parecidas en ello, en parte, a las interpelaciones.

⁵⁴ Cfr. Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

⁵⁵ Buccisano, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentare*, citado por Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 49.

Las preguntas encuentran fundamento constitucional en el artículo 111: “el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras”. De los tres tipos de preguntas admitidas por el ordenamiento español: de respuesta oral ante el Pleno, de respuesta oral ante Comisiones, y de respuesta escrita (artículo 187 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en adelante RD), el primer tipo está reservado para las cuestiones de mayor relevancia, tomando en cuenta lo indicado en el último artículo citado: “en defecto de indicación se entenderá que quien formule la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente”.

El objeto directo que se persigue al formular preguntas es una cuestión concreta. Pero se reservan las que tienen respuesta escrita a las materias de orden técnico. En España se ha otorgado preferencia a estas últimas frente a las de expresión oral, al parecer porque suponen la seguridad de una respuesta pronta —20 días a partir de su publicación, prorrogables a petición motivada del Gobierno y autorización de la Mesa, por un plazo equivalente (artículo 190,1 RD)—, en caso de que no sea contestada puntualmente, a petición del interesado la pregunta será tratada como oral ante Comisiones, en la siguiente sesión.

Las preguntas orales ante el Pleno y ante Comisiones, admitidas, deben ser incluidas en el orden del día “dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo periodo de sesiones” (artículo 188,2 RD). Esta disposición funciona a favor de los grupos parlamentarios más numerosos, precisamente porque esta característica les permite hacer uso en más ocasiones de la posibilidad de formular preguntas.⁵⁶ Estas preguntas admiten réplica y dúplica, mas no debate, y su réplica no puede exceder de cinco minutos (artículo 188,3 RD).

4.3.2 *Las interpelaciones*

Las interpelaciones son una forma especial de las preguntas que se distinguen de éstas en principio, como se ha dicho, por la materia sobre la que versan: la política general del Gobierno o de algún Departamento Ministerial (artículos 181,1 RD y 170,2 del Reglamento del Senado, en adelante

⁵⁶ Montero Gibert, J.R. y J. García Morillo, *op. cit.*, p. 80.

RS). Requieren previamente a su tramitación, por tanto, la aprobación de la Mesa de que su contenido se ajuste al requisito mencionado, pues en caso contrario, se convertirá en una pregunta (artículo 181,2 RD y 170,3 RS). Las interpelaciones pueden ser formuladas por parlamentarios de manera individual o por grupos.

Las interpelaciones pueden dar lugar a mociones, es decir, a resoluciones en donde las Cámaras manifiesten su posición. Hay que subrayar que no toda moción es jurídicamente vinculante para el Gobierno, sino solamente la moción de censura, y precisamente porque de manera expresa lo indica la Constitución (artículo 113). Es una facultad exclusiva del Congreso de los Diputados, pues sólo éste puede exigir responsabilidad política al Gobierno. Inspirado en el modelo alemán, el régimen constitucional español admite la denominada moción de censura "constructiva", consistente en la necesidad de presentar una propuesta concreta de un candidato a ocupar la Presidencia del Gobierno (artículo 175,2 RD), de prosperar la moción.

4.3.3 *Las comisiones de investigación*

A diferencia de las preguntas y las interpelaciones que son, como se dijo, mecanismos a ser usados por parlamentarios en lo individual, las comisiones de investigación o de encuesta son creadas por decisión de la mayoría, de las Cámaras. Esta característica común a la gran mayoría de los regímenes parlamentarios es deplorada por diversos autores, sobre todo comparando el caso español con el germano, en donde las comisiones de investigación pueden ser constituidas no necesariamente por la voluntad de la mayoría, sino que se requiere no más que la decisión del 25% de los miembros del *Bundestag*. Y es que en el régimen parlamentario lo significativo está no tanto en los resultados generados por las comisiones de investigación, sino en la decisión misma de crear una comisión de investigación y, por supuesto, en la investigación propia, las que reciben ya trato público, y su sola actuación genera efectos de control, al propiciar debate y difusión en la opinión pública.⁵⁷ Las comisiones de investigación son creadas, pues, en el Congreso de los Diputados, por el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la

⁵⁷ Cfr. Aragón, Manuel, *loc. cit.*, pp. 32 y 33. Las características del régimen parlamentario y sus efectos sobre las comisiones de investigación son contrastadas por la doctrina española con el sistema presidencial para concluir que en éste, en particular en los Estados Unidos de América, la independencia del Congreso ha permitido un uso vigoroso de estas comisiones de investigación.

Mesa y de los Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 52,1 RD). En el Senado se requiere la propuesta del Gobierno o de 25 senadores integrantes de al menos dos grupos parlamentarios (artículo 59,1 RS).

Un punto importante a recordar aquí es que la regulación de los requisitos de validez de las comparencias ante las comisiones de investigación de cualquiera de las Cámaras o de ambas, se encuentra en la Ley Orgánica 5/1984, prevista en la Constitución (artículo 76,2). En ella se precisa que "todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar a requerimiento de las Comisiones de Investigación", ámbito personal de obligación que distingue a este medio de control de los anteriores. Se establece también el derecho de asistencia por letrado. La incomparencia injustificada voluntaria tipifica el delito de desobediencia grave.

EL CONTROL PARLAMENTARIO *

Francisco RUBIO LLORENTE **

SUMARIO: 1. Introducción; 2. La noción de control y sus distintas formas; a) El término "control"; b) Las dos formas básicas del control; c) El control jurídico, y d) El control político; i) El control político del poder en los regímenes presidenciales, y ii) El control político del poder en los regímenes parlamentarios; 3. Algunas ideas en torno a una nueva teoría de control parlamentario.

A María Gracia y Santiago,
mis hijos, que nacieron en
Venezuela y allí aprendieron
a hablar el castellano.

1. *Introducción*

Puede parecer en alguna medida sorprendente que, para mi colaboración al primer número de una Revista destinada a servir de nexo de unión entre los Parlamentos de lengua castellana de uno y otro lado del Atlántico, haya elegido precisamente un tema como el del control parlamentario, respecto del cual las democracias europeas y americanas se sitúan, según la doctrina de los Manuales, en perspectivas bien distintas y aún opuestas, pues si bien en unas y otras

* Artículo publicado originalmente en la *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, No. 1, 1985, pp. 83-103, patrocinada por la Conferencia de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana, Dirección de Relaciones Parlamentarias de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España.

** Magistrado del Tribunal Constitucional de España.

las Asambleas representativas (Parlamentos o Congresos) desempeñan una función central (lo que permite considerarlas como especies distintas de un género común, el de la democracia parlamentaria), es radicalmente distinto el sistema de relaciones dentro de las que tal función ha de llevarse a cabo. Mientras que en Europa se parte de la dependencia parlamentaria del Gobierno, en América éste, encomendado a un órgano que procede inmediatamente de la elección popular, no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento. En consecuencia, es también *toto coello*, diferente el sentido que el control parlamentario tiene aquí y allí. En Europa este control es, por así decir, el que el dominante tiene sobre el dominado y culmina, por tanto, con el derrocamiento de éste, imposible, por definición, en el sistema presidencialista, que es el común en América.

Mi propósito al escoger este tema ha sido justamente el de someter a revisión esta doctrina canónica, pues tengo la sospecha de que no es adecuada a la realidad presente. Es esta tesis (en rigor más bien mera hipótesis de trabajo, cuya consistencia someto, como en los dictámenes forenses, “a cualquier otra mejor fundada en derecho”) la que intentaré desarrollar en primer lugar, para exponer después, a guisa de corolario, algunas consecuencias necesarias que el cambio operado en la naturaleza del control parlamentario se siguen para su teoría y para su práctica.

2. *La noción de control y sus distintas formas*

a) *El término “control”*

Aunque las palabras no son realidades, sino signos para denotarlas, y el análisis semántico ofrece en consecuencia, por lo general, muy escasa utilidad para el estudio de las instituciones, no es ocioso recordar, para comenzar, que el término control adolece (o goza, según se quiera) en castellano, como en francés y en inglés, de una considerable equivocidad, que autoriza todos los usos que de él se hacen. Introducido tardíamente en nuestra lengua, que lo tomó de estos otros idiomas,¹ El diccionario de la Real Academia, en su

¹ El venerable Diccionario Etimológico de Corominas no lo incluye, aunque sí el de “contralor” que define como ‘interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el ejército’, del fr. *contrôleur* ‘empleado que se encarga de las comprobaciones administrativas’, derivado de *contrôler* ‘comprobar, verificar’, y éste de *contrôle* ‘doble registro que

última edición, le atribuye dos acepciones diversas² que reflejan, respectivamente el sentido que la palabra tenía originariamente en francés³ y en inglés.⁴

Elementos comunes a todas las acepciones son, en primer lugar, el de la dualidad de sujetos⁵ y, en segundo término, aunque de manera más oscura, el de la existencia de una regla de actuación (que en la acepción que identifica el control con el dominio o señorío de un sujeto sobre otro puede no ser otra cosa que el libre criterio del dominante) con la que puede ser contrastada la actuación sometida a control. En cuanto que tal contraste parece orientado hacia la corrección de la actividad controlada, es claro que de él debe seguirse alguna consecuencia, pero la necesaria existencia de ésta es ya resultado de una presunción psicológica o sociológica, no del análisis semántico del término, que ni la incluye ni, menos aún, arroja indicio alguno sobre su posible naturaleza.

se llevaba en la administración para la verificación recíproca', contracción de *contrôle*, derivado a su vez de *rôle*, 'rollo, registro', lat. *Rotulus* 'ruedecita' la. doc.: Covarr.

Lo introdujo en la Corte de Borgoña el emperador Carlos V. Tiene hoy poco uso en España (se emplea, sin embargo, en Valencia: Escrig; BDLX XII, 308).

Puede decirse, sin embargo, que recomienda su uso, pues añade que "En la Arg. se emplea bárbaramente, pero con carácter bastante general, con el valor de abstracto, equivalente de 'verificación, comprobación', traduciendo así mecánicamente el fr. *contrôle*, ingl. control que el vocablo ha tomado además en estos idiomas. Preferibles a este pseudo remedio artificial y arbitrario es el uso del galicismo-anglicanismo crudo "control", que últimamente está tomando raíces en todos los países de lengua española. El subrayado es nuestro.

² Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. // 2. Dominio, mando, preponderancia.

³ El *Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française*, de P. Robert (edición de 1982), da los siguientes significados: I. 1) *Verification*; 2) *Milit, état nominatif des personnes qui appartiennent a un corps*; 3) *Marque de poinçon de l'Etat*; 4) *Bureau où se fait un contrôle*.

II. (de l'anglais control) — "direction, commande, conduite maîtrise".

⁴ En esta lengua el término tiene primordialmente valor verbal (To exercise restraint over, as a person, animal or thing; to hold in check; to curb, as to control one's temper. // To regulate, to have power over, to govern; as, to control a machine, to control a country) y sólo secundariamente nominal: 1) The power or authority to control or command. // 2. Restraint, ability to control. // 3. Regulation; as traffic control, price controls. Las definiciones son las del *New Practical School Dictionary* de Webster.

⁵ Incluso el self-control el auto-control implica, creo, una representación escindida de la personalidad, una contraposición entre temperamento y carácter.

b) *Las dos formas básicas del control*

Se ha dicho muchas veces que la historia política de Occidente está animada por dos profundos impulsos, la *hybris* del poder y la pasión por la libertad. No es este el momento ni lugar para entrar en la crítica de este somero esquema, que una simplificadora y común interpretación maniquea tiende a transformar en una especie de proyección temporal de la eterna lucha entre el bien y el mal, entre razón e irracionalidad. Para el tema que aquí nos ocupa podemos prescindir de toda consideración acerca de la muy compleja relación que une estas dos fuerzas y aceptar el esquema como simple marco de referencia para tratar de situar el desarrollo de las instituciones de control en la historia del Estado constitucional.

Que tales instituciones son, sin exageración alguna, la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado constitucional, es cosa evidente; casi pura tautología, puesto que la Constitución no es otra cosa que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos.

El espíritu de libertad intenta asegurarla por una doble vía: de una parte, sometiendo el poder al Derecho; de la otra, atribuyendo la titularidad del poder, esto es, la soberanía, a los ciudadanos, a los mismos hombres sujetos a su dominación. Ésta doble faz del Estado constitucional, que en otro tiempo permitió distinguir e incluso contraponer liberalismo y democracia y que aparece claramente aludida en la fórmula que la Constitución española de 1978 utiliza al definir nuestro Estado como Estado social y democrático de Derecho, se proyecta en dos tipos distintos de control, el jurídico y el político.

c) *El control jurídico*

El control jurídico del poder, aunque no específico del Estado constitucional⁶ alcanza en él una eficacia antes desconocida y continúa desarrollándose en nuestro tiempo con la instauración de sistemas que, como el de la jurisdicción constitucional, aseguran la sumisión al Derecho del propio legislador

⁶ La sujeción del poder a la ley es una aspiración ininterrumpida del pensamiento político occidental, al menos desde Aristóteles. Las fórmulas lapidarias en las que tal aspiración se plasma en nuestra propia tradición, desde el famoso *res eris si recte facies* de los Concilios de Toledo, son harto conocidas y no necesitan ser recordadas.

y proporcionan al ciudadano un medio eficaz para reaccionar frente a los actos antijurídicos del poder cuando todos los medios ordinarios han sido intentados en vano.

En el control jurídico no existe dominio ni superioridad del órgano controlante sobre el controlado, pues aquél carece de criterio o voluntad propios.

Sus decisiones, que por eso han de ser motivadas, no hacen otra cosa que aplicar al caso concreto la regla preestablecida (en principio al menos, formuladas siempre de forma general y abstracta) y no operan sobre la existencia del órgano controlado, sino simplemente sobre los resultados de su actuación. Es cierto que en nuestro tiempo, por muchas razones diversas, que van desde las críticas, no siempre serias, al positivismo jurídico, hasta la devaluación de la Ley como resultado inevitable del reforzamiento jurídico de la idea de Constitución, se pone frecuentemente en cuestión la visión del juez como poder en cierto sentido nulo, simple "boca que pronuncia las palabras de la Ley". Este cuestionamiento no puede llevarse, sin embargo, hasta el extremo de convertir al juez en un poder libre, esto es, dotado de criterio y voluntad propios con los que puede sustituir el criterio y la voluntad de los órganos controlados, pues son éstos, como órganos activos y, en el más noble sentido de la palabra, políticos, los únicos legitimados para resolver con libertad en el marco de la Ley. El "gobierno de los jueces", que tradicionalmente ha sido una tentación de la derecha, pero a la que en nuestro tiempo también sucumbe en ocasiones la izquierda, es una perversión profunda del Estado constitucional, que transforma el control jurídico, objetivo, en control político, subjetivo, y erosiona, con la democracia, la idea misma del Derecho.

Este riesgo, que en cierto sentido resulta, paradójicamente, de la perfección misma del control jurídico, no es el único que su refinamiento técnico, su eficacia y la confianza que en él depositan nuestras sociedades, hacen nacer. Más común que el "gobierno de los jueces", que en realidad no ha existido jamás, sino tendencialmente, ha sido la escisión del Estado en dos ámbitos bien definidos: uno, el de la actuación administrativa, en el que la sujeción del poder al Derecho queda asegurada por un eficaz control jurídico y, otro, el de la acción política, exento de limitación y control. El Estado dual (para utilizar la expresión que Neumann aplicara al Estado nacional socialista) que de ello resulta ha sido en muchos de nuestros países una realidad dolorosa, tanto más grave cuanto que la esfera en la que existe seguridad jurídica y protección del ciudadano frente al poder, presentada

por éste como terreno en el que se mueven los “ciudadanos honestos”, las “personas de orden”, oculta para muchos de éstos la existencia de otra esfera de arbitrariedad, violencia y a veces terror. Esta otra esfera, que es la de lo que, sin mayor precisión, podemos llamar actuación política o relaciones políticas, la de las actividades concernientes a la ocupación y mantenimiento del poder, queda en el Estado dual al margen del Derecho, porque éste, se dice de una u otra forma, no puede ocupar el lugar de la política. La afirmación es, naturalmente, falsa; pero, como toda falsedad que encuentra audiencia amplia en la sociedad, encierra un punto de verdad. La acción política puede ser, como toda acción humana, regulada por el Derecho, que pueda asegurar ámbitos de libertad, delimitar la competencia de los órganos y establecer procedimientos abiertos para alcanzar la titularidad de éstos o, lo que es lo mismo, ocupar el poder, pero que no puede llegar al extremo de cercenar la libertad de quienes, ocupando el poder, llegan a él movidos por ideas distintas y han de hacer frente a necesidades continuamente cambiantes. La libertad de acción que las normas jurídico-políticas han de asegurar a los titulares del poder para determinar las finalidades y escoger los medios adecuados para alcanzarlas, obliga a formularlas en términos tales que hacen imposible que el control jurídico de esta acción, en lo que toca al fin y a los medios, puede asegurar otra cosa que su simple corrección formal. Si la limitación del poder ha de alcanzar también a la libertad de éste para determinar cuáles son los objetivos que pretende conseguir y los medios a emplear para ello, es indispensable que, junto al control jurídico del que hasta ahora nos hemos ocupado, se instaure otro, el político, que, aunque organizado y regulado jurídicamente, no opera, como aquél, mediante el contraste de la actuación controlada con la regla a la que debe acomodarse, sino con otra voluntad más alta, a la que la del titular del poder debe siempre subordinarse.

d) *El control político*

La instauración del Estado constitucional implica, junto con la sujeción del poder al Derecho, la traslación al pueblo de su titularidad. El aseguramiento de la libertad no se intenta sólo ya, como en el Medioevo, mediante la sujeción a un Derecho trascendente de un poder trascendente, sino con la afirmación de la inmanencia social del poder, que, para emplear también aquí expresiones de nuestra Constitución, “radica en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado”.

La soberanía popular exige la elección popular de los titulares de los órganos en los que reside el poder político, legislativo y ejecutivo (como es obvio, tenemos que pasar por alto aquí la complicada y lenta evolución del derecho de sufragio), pero no se realiza sólo con ella. Si el pueblo se limitara a elegir periódicamente al titular (o titulares, pues la estructura monocrática o colegiada del órgano es desde este punto de vista indiferente) de un órgano único y supremo, que ostentase todas las facultades y ejerciese —o pudiese ejercer— todas las funciones, sería verdad la célebre descalificación rousseauiana del sistema político inglés. La falacia en esta afirmación de que los ingleses son libres sólo una vez, cada cuatro años, y esclavos durante todo el tiempo restante, radica justamente en el hecho de que, pese a las apariencias y a la enfática afirmación de su soberanía, el Parlamento inglés, ni era en el siglo XVIII, ni es ahora el titular único de un poder omnímodo. La soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano.

1) *El control político del poder en los regímenes presidencialistas*

Esta inexcusable división del poder se realiza históricamente, como es harto sabido, según dos modelos distintos. En América, en donde todos los poderes constituidos proceden de la elección popular y desempeñan, en principio, funciones materialmente distintas, la relación entre ellos no puede plantearse en términos de superioridad e inferioridad, supremacía y subordinación, sino de coordinación e igualdad. Cada órgano, cada poder, debe respetar exquisitamente la función propia de los demás, aunque hay ciertas tareas que requieren la colaboración entre legislativo y ejecutivo. El fraccionamiento de las tareas estatales en cometidos asignados a distintos órganos, de una parte, y, de la otra, la necesaria colaboración de éstos en la adopción de determinadas decisiones, asegura la limitación de cada uno de los centros de poder. El sistema de frenos y contrapesos, *cheks and balances*, no se agota, sin embargo, en ello. Las Cámaras que componen el Congreso, cuyos trabajos son en principio siempre públicos, someten a una constante crítica la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante ellas para solicitar la aprobación del presupuesto, informar sobre el “estado de la nación” o por cualquier otra causa, sino también, por iniciativa propia,

con la creación y actuación de Comisiones de investigación, o con ocasión de los trabajos legislativos.

Como el supuesto del que se parte es el de la separación e independencia de los poderes, esta labor crítica no puede conducir en ningún caso al derrocamiento del Gobierno y rara vez concluye con una expresión de voluntad orgánica. No cabe, así, calificarla de labor de control, si se entiende que el control implica, siempre y necesariamente, una relación de supremacía entre el órgano controlante y el controlado (lo que, como hemos visto, no siempre sucede), o la existencia de una regla de conducta a la que el órgano controlado haya de acomodar su actuación so pena de invalidez, como es el caso en el control jurídico que antes estudiamos. Ni lo uno ni lo otro, sin embargo, según señalábamos al comienzo, son elementos o notas necesarias del concepto de control, que implica la existencia de una dualidad de sujetos, pero no necesariamente la relación de subordinación del uno al otro, y una regla o elemento de contraste, pero no, inexcusablemente, la consecuencia de la invalidez de la conducta controlada no ajustada a la regla. Por ello no parece imposible, y sí perfectamente adecuado al uso común del término, hablar también de un control político en los sistemas presidencialistas, en los que la crítica del Ejecutivo que el Congreso lleva a cabo puede expresarse, esquemáticamente, como un contraste entre el criterio de aquél, expresado en sus declaraciones o en sus realizaciones, y el criterio del Congreso (o más comúnmente, pero sobre esto volveremos después, de los distintos grupos políticos que en él tienen asiento). Es cierto que de este contraste no se sigue inmediatamente decisión alguna que ponga en peligro el mandato del Ejecutivo o lo vincule (salvo, claro está, que la decisión revista forma de Ley) a la adopción de determinadas medidas. No cabe duda, sin embargo, de que las consecuencias mediatas pueden ser de enorme trascendencia, no sólo porque la resistencia o el desprecio frente al criterio del legislativo puede inducir a éste a utilizar los medios irresistibles de que dispone para imponer su voluntad (la Ley y el Presupuesto), sino sobre todo (y esto es, a mi juicio, lo decisivo en una democracia asentada en partidos fuertemente organizados y disciplinados) porque la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana ha de resolver, en favor de uno u otro, el contraste entre los dos criterios. Así, en consecuencia, me parece lícito siempre y en todo caso hablar de un control del Ejecutivo por el Congreso en los sistemas presidenciales, bien sea porque el Congreso (en el supuesto de que éste no esté dominado por el partido que ocupa el Ejecutivo

o de que tal partido no tenga la disciplina necesaria para imponer su criterio a todos sus representantes), aunque no pueda derrocar al Ejecutivo, dispone siempre de medios para imponerle su voluntad, bien sea porque es el órgano a través del cual pueden los distintos grupos políticos denunciar de modo continuo ante el electorado los errores que el Ejecutivo comete, para apartar la voluntad popular del partido o partidos que lo ocupan.

La relación entre órgano controlante (Congreso) y controlado (Ejecutivo) no es de superioridad de aquél sobre éste pero la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo, a la que quienes ejercen el control atribuyen (o proponen) como contenido, el de su propia voluntad. Como esta atribución o propuesta es plural (de hecho la existencia en el Congreso de un grupo, frecuentemente mayoritario, del partido que ostenta el poder Ejecutivo permite hablar de autocontrol), la inclusión del Congreso, en cuanto órgano de control, entre los órganos del Estado ofrece considerables dificultades sobre las que haremos alguna reflexión después, al ocuparnos del Parlamento, cuya situación hoy es, a mi juicio, casi idéntica.

II) *El control político del poder en los regímenes parlamentarios*

Salvo en el caso de Suiza, una vez pasados los agitados días de la Revolución francesa la instauración del Estado constitucional se operó en Europa en países con régimen monárquico en los que, en consecuencia, no todos los órganos supremos procedían de la elección popular y la legitimidad democrática se combinaba, de una u otra forma, con mayor o menor intensidad y siguiendo esquemas teóricos distintos, con la tradicional legitimidad monárquica, reducida, sin embargo, a un segundo término.

La división de poderes no puede establecerse así, como en América, sobre el supuesto de la igualdad y coordinación entre éstos, sino a partir de una relación de supra y subordinación, en la que la supremacía corresponde a la Asamblea representativa y al Parlamento, cuya voluntad no sólo es necesaria (como voluntad única o en concurrencia con la voluntad del Monarca) para la formación de la Ley, sino indispensable también para la investidura y mantenimiento del Gobierno, obligado a dejar su función cuando las Cámaras le retiran su confianza.

Como es evidente, prescindimos aquí de las particularidades de los distintos países europeos para reducirnos a las líneas generales de una evolución

que sigue caminos muy distintos y se produce con muy diferente ritmo en cada uno de ellos. En todos cabe, sin embargo, distinguir dentro de ellas tres etapas (marcadas a veces, pero no siempre, por el tránsito de la Monarquía a la República), que podemos denominar respectivamente, de la Monarquía constitucional, de la Monarquía (o República) parlamentaria (a la que podríamos llamar también del parlamentarismo puro o parlamentarismo a secas) y la del Estado de partidos.

1. Aunque la expresión Monarquía constitucional, en el sentido preciso que aquí le damos, es utilizada, sobre todo, por la doctrina alemana para designar el sistema que a partir de la mitad del pasado siglo se generaliza en los diferentes Estados alemanes e incorpora la Constitución del Segundo Reich, los rasgos esenciales que caracterizan la realidad jurídico-política a la que con tal expresión aludimos se encuentran en todas las restantes Monarquías europeas en las que, sin embargo, el tránsito hacia el puro parlamentarismo se opera, por lo general, mucho antes que en la Alemania y de manera mucho menos brusca y traumática.

En lo que aquí nos interesa, esos rasgos pueden sintetizarse del siguiente modo. La expresión suprema de la voluntad estatal, la Ley, a la que está reservada la creación originaria del Derecho, esto es, el establecimiento de normas que limitan la libertad de los ciudadanos (también, en lo que aquí interesa, puede prescindirse de la existencia de un derecho de creación judicial), corresponde a la Asamblea legislativa, al Parlamento, en concurrencia con el Monarca, cuya participación en el poder legislativo se va desustancializando con el correr del tiempo hasta que la sanción real se convierte en un acto puramente formal y obligado. La acción de Gobierno, esto es, la Dirección de la Administración (que no es sólo ejecución de la Ley, aunque no puede ir contra ella), la política exterior, etc., corresponden por el contrario al Monarca, que las lleva a cabo mediante un órgano que él designa. Este órgano, el Gobierno, se encuentra, sin embargo, subordinado al Parlamento, no sólo porque ha de respetar las Leyes que de éste emanan y dispone sólo de los recursos económicos que el Parlamento le concede, sino también porque, desde muy pronto y apoyado precisamente en este poder propio para allegar los recursos financieros que la acción de Gobierno requiere, el Parlamento se arroga la facultad de juzgar los nombramientos que el Monarca hace (investidura) y de imponer a éste el relevo de los Gobiernos que no gozan de su confianza. Es esta relación de subordinación política y no sólo jurídica, que proyecta en la relación institucional la que

existe entre los dos principios de legitimidad coexistentes, la que se actúa mediante lo que se llama, por antonomasia, el control parlamentario.

La necesidad de contar con la confianza parlamentaria para mantenerse en el poder somete a los Gobiernos al control del Parlamento, que es así entendido como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del Gobierno se acomoda o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del Gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese.

El sistema, que lleva a distinguir entre procedimiento legislativo y procedimiento (o procedimientos) de control, parte de unos supuestos teóricos que la evolución misma del sistema va alejando cada vez más de la realidad: el de que el Gobierno es un órgano que no emana de la voluntad popular y es, en consecuencia, el único que potencialmente amenaza la libertad del pueblo y su soberanía y el de que el Parlamento es una Asamblea integrada por individuos sin conexiones recíprocas, aislados los unos de los otros, iguales entre sí como portadores en los mismos términos de la representación de un pueblo cuya efectiva estructuración social también es ignorada, y dotados de una plena libertad de criterio que, se supone, sólo queda definitivamente establecido mediante el debate, concebido como medio indispensable para formar una voluntad, la voluntad del órgano, que no existe antes de él.

Estos supuestos, cuyo carácter ideológico se va acentuando progresivamente, a medida que su sentido normativo se va distanciando del sentido explicativo que, sin embargo, continúa atribuyéndosele, llevan naturalmente a una concepción del control parlamentario que lo entiende como expresión del señorío o dominio de una institución sobre la otra. El Parlamento contrasta el criterio del Gobierno con el suyo propio, con su propia voluntad, que es la del pueblo, puesto que éste sólo existe políticamente mediante su representación, para extraer inmediatamente de este contraste las consecuencias oportunas.

2. Esta estructura institucional sobrevive a su origen y se mantiene, pese a la desaparición de las causas que la originaron (la coexistencia de dos distintos principios de legitimidad, la radicación de la función de Gobierno en la Corona), en los regímenes, monárquico o republicanos, puramente parlamentarios. Como es inevitable, la modificación de la realidad

subyacente altera, sin embargo, la función que la estructura institucional desempeña. La tenue distinción material entre las funciones propias de Parlamento y Gobierno no basta para preservar suficientemente la libertad de acción de este último, reducido, en opinión de algunos distinguidos autores, a la condición de simple "comisión ejecutiva" del Parlamento.

Este "parlamentarismo monista" que Bagehot denuncia en la Gran Bretaña y se incorpora como modelo en la ideología dominante de la Tercera República francesa⁷ se impone arrolladoramente frente a los intentos (generalmente de inspiración conservadora, pero o los que no cabe descalificar simplemente por su intencionalidad política, porque el mal funcionamiento institucional que denuncian es real) de restauración de un sistema dualista o un "auténtico parlamentarismo", por utilizar la expresión que el libro de Redslob, su más conocido defensor, haría célebre. Apoyado con vigor por los partidos de izquierda que, con toda razón, vieron en él la coronación de un largo camino hacia la democracia, la plena democratización del aparato estatal, gobernado ya exclusivamente por una auténtica representación popular (aunque también hay diferencias cronológicas ocasionales, el proceso que describimos es paralelo al de universalización del sufragio), el parlamentarismo monista evidenció pronto algunas importantes disfunciones, que ensombrecieron la vida de muchos Estados europeos (piénsese, por ejemplo, en los años finales de la Tercera República francesa y el trágico final de las Repúblicas alemana y española) y se patentizaban sobre todo en una acusada inestabilidad gubernamental, con todo lo que ésta conlleva.

Para corregirlas se intentó retocar precisamente la mecánica del control parlamentario, sin alterar su concepción esencial. Las técnicas de lo que, desde Mirkin-Getzevitch, se suele llamar "parlamentarismo racionalizado" son simplemente medios para hacer menos agobiante el control del Parlamento sobre el Gobierno y hacer posible que la labor de éste se dirija hacia objetivos distintos al de asegurar su propia existencia. Aunque es probable que las modificaciones reglamentarias o constitucionales (nueva regulación de las interpelaciones, reducción del tiempo de debate mediante el sistema de tiempos tasados o por otros medios, exigencia de *quorum* cualificado

⁷ Esta sorprendente transformación en ideología oficial francesa de lo que en el célebre libro de Bagehot sobre la Constitución británica, era exposición de un riesgo a evitar y la no menos sorprendente evolución antiparlamentaria de la política francesa están magistralmente expuestas por Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*. Clarendon Press, Oxford (1967), esp. Cap. IX.

para la presentación de moción de censura, periodos de enfriamiento, moción de censura positiva, etc.), que reflejan este intento de racionalización hayan contribuido en alguna medida a asegurar la estabilidad gubernamental, el hecho de que ésta (que no ha sido jamás problema en la Gran Bretaña, que no incorporó estas modificaciones) no se haya conseguido en todos los países que las han acogido y, sobre todo, la casi total desaparición en la Europa de la postguerra de las crisis gubernamentales de origen parlamentario, evidencian que el cambio sustancial que se ha producido en los regímenes parlamentarios después de la segunda guerra mundial debe ser atribuido a otra causa, por lo demás tan evidente que casi avergüenza señalarla: la disciplina de partido.

3. Esta disciplina es, creo, aunque la afirmación pueda resultar escandalosa para algunos, consecuencia necesaria del considerable avance que el proceso de democratización de la vida política europea experimenta tras la segunda guerra mundial. La generalización y autentificación del sufragio universal que resulta de los cambios políticos y, sobre todo sociales, que Europa experimenta, extiende la participación política real a todos los ciudadanos y, con ella, la ocupación de todo el ámbito social por los partidos, que se convierten así en partidos de masas. El alto grado de cohesión que las estructuras masificadas requieren significa en los partidos, como en toda organización fuerte, un reforzamiento del poder de la dirección y de la disciplina. Esta tendencia se ve aun incrementada por la generalización, en muchos países europeos, de los sistemas proporcionales, que aumenta la distancia entre electores y elegidos y hacen a éstos más dependientes de la cúpula partidista, cuyo apoyo es decisivo para la reelección. En el mismo sentido opera la desideologización de la contienda política, resultado también, entre otras causas, de la necesidad que todos los partidos tienen, para alcanzar la mayoría y con ella el poder, de captar el voto del amplio sector social cuyo interés real está, en situaciones normales, más en el perfeccionamiento de lo existente que en su transformación radical. Esta desideologización, que convierte la alternativa que al electorado se ofrece más en una opción entre distintos equipos de Gobierno que entre diversas fórmulas para afrontar los problemas, y el hecho, resultado del cambio tecnológico, de que el peso de la campaña electoral recaiga sobre los máximos dirigentes de los distintos partidos, cuya voz y cuya imagen llegan a todos los electores con más frecuencia e intensidad que la de los propios candidatos locales, hacen al esquema weberiano el más adecuado para explicar nuestras democracias actuales.

No es propósito de este trabajo, sin embargo, abundar en esta cuestión, ni, menos aún, intentar juicios de valor sobre esta forma de democracia que algunos, despectivamente, han tachado de elitista. En lo que al tema de este estudio importa, lo que sí se ha de subrayar es que, como consecuencia de todo ello, el Parlamento propio del Estado de partidos ha dejado de ser una Asamblea integrada por individuos aislados, átomos libres, para pasar a ser una Cámara formada por grupos cohesionados fuertemente, cuya voluntad, una vez formada, se impone por término medio y, en general a la de los individuos que los componen. No puede utilizarse como objeción frente a esta afirmación el argumento de que la voluntad misma del grupo es resultado de la libre deliberación de sus miembros, pues no sólo esta libre deliberación (cuando existe) se produce al margen del Parlamento (aunque, a veces, en sus dependencias), sino que una vez producida, sea cual fuere el método para formarla, se impone de manera irresistible a todos los integrantes y esto es lo decisivo. Los miembros del Parlamento no comparecen en los debates de éste armados sólo de sus propias convicciones, que el debate mismo puede alterar, sino cerrados a toda posibilidad de persuasión y resueltos a votar, cuando llegue la hora de hacerlo, en el sentido ya decidido con anterioridad por el propio grupo. La voluntad del Parlamento no es así el resultado de la deliberación, sino la formalización de la voluntad que la mayoría parlamentaria había formado ya antes de que éste se iniciase.

No vamos a entrar aquí en el debate acerca de si esta realidad, bien conocida para cualquiera que esté mínimamente familiarizado con la vida de nuestros Parlamentos, es expresión de un cambio en la naturaleza de nuestra democracia, como ha sostenido Leibholz, o, por el contrario, significa únicamente un cambio de forma que no afecta a la sustancia del sistema, cuya teoría no tiene que tomarlo en consideración. Personalmente me siento más inclinado hacia el primer término de la alternativa y tiendo a considerar, además, que el cambio no debe ser considerado como una degradación; la exposición, incluso esquemática, de las razones que abonan esta postura requeriría, sin embargo, un tiempo y un espacio de los que no dispongo. Lo que sí es claro —y debe ser dicho aquí— es que, como resultado de esta transformación, el control parlamentario real que hoy se ejerce sobre los Gobiernos de la Europa occidental no responde, ni poco ni mucho, al esquema teórico con el que, no obstante, se continúa intentando explicarle y, lo que es peor, legitimar la democracia.

En razón de la concordancia política que, por principio, debe existir entre Gobierno y mayoría parlamentaria y del hecho de que esta concor-

dancia está hoy asegurada por la común pertenencia de los miembros de aquél y de ésta a un mismo partido (o coalición de partidos), no existe la menor posibilidad de que el control parlamentario del Gobierno pueda conducir al derrocamiento de éste,⁸ ni de que del contraste entre el criterio del Parlamento, expresión también del criterio de la mayoría, y la acción gubernamental, pueda resultar otra cosa que la confirmación y el aplauso, matizados, si acaso, para cubrir las formas, con algunas reticencias intrascendentes y tal vez, incluso, negociadas de antemano. Entendiendo de acuerdo con la concepción tradicional, el control parlamentario es hoy una apariencia que a nadie engaña. La dualidad de sujetos es sólo aparente,⁹ como aparente es también la existencia de una regla o parámetro con los que la actuación gubernamental pueda ser contrastada y que sea cosa distinta a aquella que ha inspirado precisamente tal actuación o cabe detraer de ella.

No significa esto, naturalmente, que el control parlamentario haya dejado de existir, lo que equivaldría a decir que ha dejado de existir la democracia. No sólo sigue existiendo, sino que es, por fortuna, más pujante que nunca, pero existe de forma distinta, muy semejante a aquella que se da en los sistemas presidencialistas y que, de manera muy simplificada, hemos expuesto antes. Las distintas voluntades políticas presentes en nuestros Parlamentos, esto es, los diferentes partidos critican la actuación gubernamental desde su propia postura, fijada de antemano, ajena al debate e inmodificable por éste. El control no implica así el contraste de dicha actuación con un determinado criterio o regla de conducta, sino con varios, y no tiene como finalidad real la aparente y formal de aprobar o reprobar la actuación del órgano controlado, pues la decisión parlamentaria al respecto, que no es ni puede ser otra que la impuesta por la mayoría, es simplemente formalización de una decisión anterior y conocida, sino la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar

* Evidentemente, puede ocasionarlo como consecuencia de una crisis en el seno del partido mayoritario o, más frecuentemente, en el seno de la coalición gubernamental, pero es obvio que también en este supuesto la decisión parlamentaria no es sino simple formalización de una decisión extraparlamentaria.

* E incluso como experiencia, escasamente convincente, pues, en razón de las relaciones de partido y de la común ocupación del Gobierno por los dirigentes máximos del partido o partidos que forman la mayoría, la superioridad, como capacidad para determinar en último término el contenido de la voluntad, no corresponde al órgano que controla, sino al controlado.

las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control *ad referendum*.

Esta aproximación en la naturaleza real del control parlamentario efectivamente existente en los dos grandes tipos de la democracia parlamentaria explica la fácil recepción por los regímenes parlamentarios europeos de instituciones y procedimientos surgidos en los sistemas presidencialistas (especialmente, claro está, en los Estados Unidos de América) para satisfacer necesidades correspondientes a una estructura distinta; pero exige también una reformulación de la teoría del control parlamentario, no sólo para adecuar nuestras propias instituciones y nuestro propio procedimiento a la naturaleza real de éste, sino también para impedir que una crítica fácil, apoyada en la notoria discordancia entre teoría y práctica, proporcione armas a quienes pretenden no perfeccionar la democracia, sino destruirla.

La reconstrucción de la teoría del control parlamentario no es empeño que desborda en mucho de las posibilidades de este trabajo. Como modesta contribución a ese esfuerzo nos referimos, sin embargo, para concluirlo a algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta.

3. *Algunas ideas en torno a una nueva teoría de control parlamentario*

Esta reconstrucción exige, por supuesto, algo más que juegos de palabra o distinciones formalistas que no llevan a ninguna parte,¹⁰ pues lo que está en cuestión es la sustancia misma de la relación institucional y no la exégesis o la adecuada sistematización de normas reglamentarias. Tal vez el primer paso que deba darse es, precisamente, el de abandonar la idea de que en la actividad del Parlamento existen, de manera diferenciada, unos pro-

¹⁰ Un buen ejemplo de este camino sin salida ofrece la obra, por lo demás meritoria, de dos jóvenes estudiosos españoles que, para no tener que enfrentarse con la realidad actual del control parlamentario acuden al expediente de disociar los procedimientos de control de los de "exigencia de la responsabilidad", de tal modo que aquél no se vería, ni poco ni mucho, afectado por el hecho de que la relación real que hoy media entre Gobierno y Parlamento se presente como una inversión total de la teóricamente postulada. Cfr. García Morillo y Montero Gibert, *El control parlamentario* (Ed. Tecnos, Madrid, 1984). Una consecuencia inevitable de este error de planteamiento es la de que de los cinco capítulos que tiene la obra, tres están consagrados a temas que, de acuerdo con la propia definición de los autores, son ajenos al control.

cedimientos de control. En este caso, como en otros muchos, la agrupación, a efectos didácticos o expositivos, de distintos procedimientos bajo una rúbrica común, ha llevado a sustancializar el contenido de ésta, que se intenta preservar a toda costa, interpretando forzosamente desde ella conjuntos normativos (en este caso, normas procedimentales de los Reglamentos parlamentarios), cuyo análisis correcto no requiere ninguna perspectiva extrínseca. No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales¹¹ y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.¹²

Esta actuación es llevada a cabo, de otra parte, y éste es quizá el segundo y decisivo paso, por una institución, el Parlamento, cuya compleja naturaleza no se agota al definirlo como órgano del Estado. Sin duda lo es, pero es también algo más, si por órgano del Estado se entiende, como es habitual, una institución cuya voluntad se imputa como voluntad propia al Estado. La naturaleza de la institución parlamentaria es, por lo menos, dual. Como órgano del Estado, titular de la potestad legislativa, es el órgano que expresa en su forma suprema, la forma de Ley, la voluntad estatal;¹³ como expresión del pluralismo político de la sociedad es, al mismo tiempo, la institución en la que las distintas fuerzas políticas organizadas se enfrentan para debatir

¹¹ Así lo evidencia, por ejemplo, el empleo que, al menos en España, se hace hoy de la moción de censura, a través de la cual la oposición no pretende derribar al Gobierno, sino forzarlo a un debate de política general e imponer a su Presidente un enfrentamiento directo.

¹² Así se hace en el breve y sugerente librito de E. Busch, *Parlamentarische Kontrolle* (Decker's Verlag G. Schenk, 1983).

¹³ El hecho de que la Ley sea hoy, en la inmensa mayoría de los casos, la expresión de la voluntad gubernamental, formalizada, con variaciones mayores o menores, por el Parlamento, consecuencia también del cambio de relaciones reales del que nos ocupamos en el texto, no resta ni un ápice a la necesidad de mantener la potestad legislativa en el Parlamento o de seguir haciendo de la Ley el fundamento de la libertad. Lo que sucede es que las razones de que ello sea así no coinciden tampoco, en este caso, con las que, repitiendo las viejas razones, suelen ofrecer los Manuales. Algunas de estas nuevas razones se apuntan en el capítulo final del libro de Böchenforde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt* (2a. ed. Dunker und Humblot, 1981).

en público, y de manera continua, la acción de gobierno.¹⁴ Cuando actúa como órgano del Estado, esto es, al adoptar decisiones vinculantes, la voluntad parlamentaria es, y necesariamente debe ser, la voluntad de la mayoría; la legítima apropiación temporal por ésta del poder del Estado, que no puede ser ni ignorada ni criticada, no la convierte, sin embargo, en la única voluntad. Contemplando el Parlamento desde el otro componente de su dualidad, todas las voluntades, esto es, todos los grupos políticos son igualmente importantes.

De esta constatación banal se siguen, sin embargo, algunas consecuencias que no lo son tanto.

En primer lugar (quizás porque en los últimos tiempos en España se han hecho propuestas que la ignoran), la de que cuando se trata de adoptar decisiones vinculantes, de expresar una voluntad que se ha de imputar al Estado, la primacía de la mayoría no puede ser ignorada mediante el arbitrio de constituir Comisiones paritarias o de cualquier otra forma. La democracia exige la decisión de la mayoría, que no debe serle hurtada. En cuanto que esta mayoría es, realmente, una organización, la atribución de la decisión a ésta, y no a la suma de sus miembros, no es una perversión, y procedimientos tales como el del voto ponderado, son, simplemente, un modo perfectamente admisible de abreviar la toma de decisiones.

Pero también, en segundo lugar, la que de la jerarquía entre las distintas voluntades, entre los diversos grupos con presencia parlamentaria, no existe cuando no se trata de expresar una voluntad, sino de debatir, y más lejos aún, la de que esa jerarquía se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, según la naturaleza de las cosas, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control. Esta es desempeñada por todos los grupos y a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el Gobierno suele bastarse a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto,

¹⁴ Como es claro, me refiero a la acción de gobierno de la sociedad en su sentido más amplio, no a la acción del Gobierno, como órgano concreto, pero no único, de esta acción.

libre. Esta consideración obliga a dejar exclusivamente a la voluntad de la minoría la decisión de las iniciativas que considere necesarias para abrir determinados debates o acometer ciertas tareas. Aparte de una revisión en los habituales procedimientos para la fijación del orden del día, ello obliga, por ejemplo, a dejar exclusivamente en manos de la minoría la creación de instrumentos, tales como las Comisiones de Investigación, que resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría.¹⁵

Como es evidente, esta disociación entre los dos planos, orgánicos, en el sentido estricto, y meramente institucional, de la actividad parlamentaria, obliga también a configurar los procedimientos de manera que se preserve la distinción, sin pasar insensiblemente del uno al otro. Para utilizar el mismo ejemplo a que antes nos hemos referido, el de las Comisiones de Investigación, esto significa abandonar todo propósito de configurarlas, a la manera judicial, como instituciones a través de las que una voluntad imparcial va a pronunciar un veredicto decisivo sobre los hechos de los que conoce. No son instituciones judiciales, sino escenarios para la acusación y la defensa en un juicio que sólo el pueblo puede emitir. Esta misma perspectiva dota también de significado a la institucionalización, cada día afortunadamente más común y desde otros supuestos tan vacía, de los controles parlamentarios previos, sea a través de la incorporación de miembros del Parlamento (esto es, sobre todo, de miembros de la oposición) a determinados órganos administrativos, sea a través de otras vías. Las muchas consideraciones que al respecto habría que hacer, así como las ni siquiera apuntadas, acerca de la radical reformulación de la publicidad de los trabajos parlamentarios que exige esta concepción del control parlamentario como apelación al pueblo, deben quedar, sin embargo, para otra ocasión.

¹⁵ Así se hace, por ejemplo, en el Bundestag, en donde la creación de estas Comisiones se deja a la voluntad de una cuarta parte de los miembros de la Cámara. Aun esto es, sin embargo, considerado insuficiente y así, por ejemplo, en unas recientes declaraciones de prensa, el Prof. Schneider, asesor del Grupo Socialdemócrata del Bundestag, preconizaba la conveniencia de hacer obligatoria la creación de estas Comisiones a petición de cualquier grupo político, fueren cuales fueren sus dimensiones. *Cfr.* Der Spiegel, No. 43, 1985.

LAS RELACIONES DE CONTROL ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO EN MEXICO

Diego VALADES *

SUMARIO: 1. Marco general; 2. El Congreso mexicano; 3. Interacción y control de poderes; 4. Conclusión.

1. *Marco general*

El tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo estaba perfilado de una manera muy peculiar en la primera Constitución histórica de México, la de Apatzingán. Ahí se hacía evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, tanto así que se recuerda como un hito histórico de nuestra vida institucional que José María Morelos entregó su vida para defender la integridad del Congreso de Anáhuac.

El proceso de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se sintió muy fuertemente sacudido por las sucesivas constituciones. La imposibilidad de establecer un equilibrio adecuado entre estos órganos del poder llevó a los conservadores a establecer un poder conservador en la Constitución de 1836. Este poder estaba por arriba de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y tenía entre otras facultades la de dirimir eventuales contradicciones en el ejercicio de las responsabilidades que a cada uno de estos órganos de poder incumbían.

Históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto al entendimiento entre ambos poderes se alcanza en el congreso de 1856-1857 y culmina con el nuevo giro que se le da a la integración del Congreso a partir de 1874.

* Secretario General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.

En 1856-1857 se plantea que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistía en dividir este poder, y se acentuó la inconveniencia de que para que hubiera un Legislativo fuerte existiera un bicameralismo. Por esto se proscribió al Senado.

Don Benito Juárez insistió en reiteradas ocasiones en el establecimiento de la figura jurídica y política del Senado, y esto no se consiguió sino hasta el gobierno de Lerdo de Tejada en 1874. Se decía que el debilitamiento del Legislativo procedía en buena medida de la dicotomía de las ramas que lo ejercían, y que al entregar este poder a una sola cámara habría de permitir un mejor balance entre las fuerzas políticas representadas por un lado por el presidente, y por otro lado por el Congreso.

➤ En la actualidad el problema se plantea en otros términos; en lo que hoy se plantea ya no es solamente el tipo de relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino la función política misma del Poder Legislativo. En todo el mundo, por lo menos en el caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se preguntan muchos autores: ¿parlamentos para qué? Incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo, y es que quizá tengamos que ver al Poder Legislativo ya no solamente como el poder que corresponde a su denominación en un sentido clásico: tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar; pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante. Las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenarios del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa.

Por otro lado, el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo, y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática.

El Congreso sirve también para formar los cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el propio Congreso y aun el Poder Ejecutivo. El Congreso es también el centro de la representación de los diversos intereses que existen, que laten, que actúan, que viven en una sociedad, en una comunidad política y, desde luego el Congreso legisla.

Pero la parte más vulnerable de la acción del Congreso en México y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa. ¿Por

qué? Porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante. Y esto, si es cierto desde el punto de vista de la formulación de los proyectos, es inexacto desde el punto de vista del control que sobre el Ejecutivo realiza el Legislativo a través de la sanción de los proyectos que el propio Ejecutivo le remite.

Es frecuente encontrar que muchos proyectos elaborados por el Poder Ejecutivo reciben una modificación sustancial en el seno del Poder Legislativo; es posible encontrar casos en los cuales los proyectos ni siquiera llegan a adquirir forma de ley, y es posible encontrar que precisamente la discusión que se produce en el ámbito del Poder Legislativo permite la decantación de los proyectos del Ejecutivo, fundamentalmente en lo que toca a la preservación del orden constitucional.

Es cierto que la especialización de las materias, como pueden ser las concernientes a energéticos, o las concernientes a contaminación ambiental, o tantas otras sobre las cuales en este momento legisla el Estado moderno, dan lugar a que sea el Ejecutivo el que por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; pero en todo caso, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución, particularmente al respeto de las libertades y a la separación de las funciones de los diferentes órganos del Estado.

También debe tenerse presente que las iniciativas del Ejecutivo son, las más de las veces, resultado de exigencias públicas o de expectativas sociales. Es frecuente, por otra parte, que se produzcan intensos procesos de negociación política entre el Ejecutivo y representantes del Congreso y de los factores de poder y que, luego, en el seno parlamentario, se produzcan nuevos ajustes por la deliberación de triple nivel que allí ocurre: la primera entre la dirigencia de los grupos parlamentarios, la segunda entre los integrantes de las comisiones y la tercera en el pleno mismo.

Incluso, como se puede apreciar en los trabajos de la LIV Legislatura, se da el caso de que proyectos normativos tan trascendentes como el de la materia electoral, por ejemplo —piénsese en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de abril de 1990 y el ulterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto

de 1990—, ni siquiera haya provenido la iniciativa respectiva del Ejecutivo sino que haya sido resultado directo de la concertación entre los distintos partidos políticos, a través de los correspondientes grupos parlamentarios que conforman la Cámara de Diputados, dando lugar a que se iniciara en México una nueva modalidad de acción legislativa: la consensual.

Es en extremo simplista hablar de que el Ejecutivo legisla o de que el Congreso ratifica. Decirlo refleja un profundo desconocimiento de la participación que el poder político de la sociedad tiene en el proceso de gobierno.

Es evidente que las relaciones entre los órganos del poder constituyen uno de los más relevantes aspectos de un sistema democrático. Un sistema político acorde con el constitucionalismo se basa, en buena medida, en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio del poder. Esos pesos y contrapesos no se sitúan, como los vio la teoría clásica, únicamente en el ámbito de los órganos del poder. Entre las aportaciones más significadas del constitucionalismo contemporáneo se confiere una alta significación a los llamados controles verticales: los que practican los electores, los partidos políticos y los que resultan de las formas de organización propias del federalismo, del regionalismo y del municipalismo.

Dentro de ese amplio cuadro de relaciones en que de una parte se vinculan y controlan los órganos del poder entre sí, los órganos del poder dentro de sí y los órganos del poder y el resto del sistema político, se sitúan, como la parte más tradicional de los estudios, las relaciones entre los órganos del poder.

En efecto, fue el estudio de este tipo de relaciones el que llevó a la formulación de la teoría de la separación de poderes, con relación a la cual mucho se ha avanzado, justamente a partir de los progresos del pluralismo político y social. Es explicable que en los siglos XVIII y XIX se considerara que el poder se agotaba con la acción de los titulares. Las nuevas tendencias políticas, fundamentalmente las que llevaron a la apertura total de los sistemas electorales; al reconocimiento, primero legal, luego constitucional, de los partidos políticos; a garantizar la libertad de imprenta; al establecimiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos; al aseguramiento de las formas locales de organización, y a la cada vez más amplia participación del individuo en las decisiones políticas que le afectan, merced a los efectos de la educación y de los medios de comunicación masiva, incorporaron nuevos elementos a las relaciones del poder.

Además, en un análisis más minucioso que el originalmente practicado por quienes sólo examinaron las relaciones entre los órganos del poder, es posible distinguir que dentro de éstos se producen importantes relaciones de control. Esto es muy claro en el caso del Poder Judicial, cuyas diversas instancias acreditan la existencia de mecanismos internos de control. Es también muy evidente en el Poder Legislativo, sobre todo por su naturaleza colegiada y pluralista, y se puede apreciar con precisión aun en el Poder Ejecutivo, sobre todo en el caso en que se prevé el refrendo ministerial.

2. *El Congreso mexicano*

El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Como ya se dijo, desde la primera Constitución del México independiente, la de 1824, hasta la Constitución vigente de 1917, sólo durante un breve periodo dejó de existir el Senado. En efecto, la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la actualmente en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 restableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente.

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-1857 para suprimir al Senado de la República fueron esencialmente de carácter político. Por una parte se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional, y por la otra se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que, en la realidad, restaba poder político a ambas Cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado.

En la actualidad la existencia de ambas Cámaras ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendadas es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico. Esto ha llevado a Felipe Tena Ramírez a plantear que “el bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que espera, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia”.

La Cámara de Senadores está integrada por dos representantes de cada uno de los Estados de la Federación y dos del Distrito Federal. Esta moda-

lidad no ha variado dentro del sistema constitucional vigente a partir de 1917 y fue, en buena medida, la regla que prevaleció a lo largo del siglo XIX, si bien, en algunos casos, también se consideró la integración del Senado, teniendo como base criterios esencialmente corporativos.

Donde se han producido cambios más significativos por cuanto hace a la integración es en la Cámara de Diputados. El sistema original en la Constitución de 1917 establecía la representación mayoritaria por distritos electorales. A partir de 1963 se introdujo la modalidad de los denominados "diputados de partido", y en la reforma constitucional de 1977 se introdujo en México un sistema —de filiación germana— denominado mixto con dominante mayoritario, que combinó 300 curules de representación mayoritaria con 100 de representación proporcional.

Con la llamada Reforma Política de 1977 —o por ella— salieron de la clandestinidad diversas formaciones de izquierda que imprimieron al debate parlamentario nuevos estilos. Asimismo, para superar el espectro de la incredulidad que de tiempo atrás se había generado, y aun contraviniendo la vocación y la tradición apolítica del poder judicial federal que con tanta consistencia planteara Ignacio L. Vallarta, se ideó en esa ocasión una muy controvertida —y nunca aplicada— adición al artículo 60 constitucional, por la cual se estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia con relación a las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que, se suponía, daría mayor verosimilitud y confiabilidad a las decisiones en materia electoral de ese órgano del poder. Otra significativa aportación de la reforma de 1977 fue la incorporación de los partidos políticos al enunciado normativo de la Constitución; México entró, de esa manera, a la corriente constitucionalista de la segunda posguerra, que con las constituciones de Baden (1947) e Italia (1948), seguidas de numerosas constituciones latinoamericanas, dieron un marco jurídico de máxima jerarquía a los partidos políticos.

En 1986 se amplió a 500 miembros la integración de la Cámara de Diputados, aumentando de cien a doscientos diputados elegidos por el procedimiento de representación proporcional, con lo cual se ensancharon los cauces de la representación política y se garantizó un más fácil acceso de las minorías al máximo órgano de representación nacional. Además, se abrió la opción para que incluso la organización política mayoritaria participara en la asignación de diputados mediante ese mecanismo electoral y surgió la figura parlamentaria conocida como cláusula de gobernabilidad,

de ninguna manera incompatible con un régimen presidencial. Asimismo, se incorporó un incipiente contencioso electoral con la creación de un tribunal que se inscribió en el artículo 60 constitucional, sustituyendo al inaplicado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

Por diversas razones la reforma electoral de 1986-1987 no satisfizo todas las expectativas y desde abril de 1988, Carlos Salinas de Gortari, entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República, manifestó: "la democracia electoral mexicana es, como en el resto del mundo, un proceso inacabado, en evolución, con perspectivas abiertas por la voluntad de las mayorías y con capacidad para adaptarse al cambio que su propia acción genera". Con base en su enunciado de campaña y atendiendo a diversas inquietudes surgidas con motivo de los comicios federales de 1988, al tomar posesión como presidente ratificó que era necesario "fortalecer la transparencia electoral" y por tanto convocó "a la revisión del Código (electoral) vigente", lo cual se tradujo en la reforma de 1990 al marco constitucional y legal en materia electoral. El proceso de elaboración fue arduo, producto de una amplia consulta pública y de un esfuerzo de concertación entre los partidos políticos nacionales, que dio como resultado lo que denominé una legislación consensual, a diferencia de la sistemática.

El cambio sustancial de la reforma de 1990 reside en el nuevo papel de los partidos políticos, en la organización de los procesos electorales, y en la incorporación de un nuevo órgano del poder, independiente del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, que bien podría llamarse —en una equívoca, pero ya acostumbrada expresión— "poder electoral". Al subrayar que la organización de las elecciones es una función estatal, el organismo electoral que la Constitución consagra en el artículo 41, es un órgano de la soberanía; su composición es mixta: incluye a dos órganos del poder, a los partidos como entidades de interés público, y a los ciudadanos que asumen una nueva responsabilidad de gestión dicta en una instancia de autoridad. Ese organismo electoral no es, ni formal ni materialmente, parte de los otros tres "poderes", algunos de cuyos miembros lo integran, pero con ninguno de los cuales tiene relación funcional de subordinación.

Asimismo, se crea un sistema de medios de impugnación y un tribunal autónomo e imparcial robustecido, que es órgano jurisdiccional en materia electoral. Se conserva la integración de la Cámara de Diputados con 300 curules de representación mayoritaria y 200 de representación proporcional, fijando nuevas reglas para la asignación de estas últimas. En general, la

reforma electoral de 1990 tiene un triple propósito, y en este sentido atiende los más urgentes y recientes requerimientos de la sociedad política: ofrece confiabilidad, auspicia la competitividad y exige responsabilidad.

Por otra parte, la única modificación constitucional a propósito de los requisitos formales para ser elegido diputado o senador, reside en la disminución de la edad requerida para los candidatos. En efecto, en 1972 fueron reformados los artículos 55, fracción II, y 58, estableciéndose, respectivamente, que para ser diputado se requiere tener veintiún años cumplidos el día de la elección, en lugar de veinticinco, y para ser senador treinta, en lugar de treinta y cinco.

Como ya se mencionó, a partir de 1963 se introdujo el sistema de diputados de partido, modificado por la reforma de 1977. Si bien los requisitos formales exigidos para los diputados de mayoría y de partido eran aparentemente los mismos, en el caso de estos últimos podría considerarse uno más: pertenecer a un partido político nacional legalmente registrado.

En efecto, la fracción I del artículo 54 constitucional establecía: "Todo partido político nacional... tendrá derecho a que se acrediten sus candidatos...". Como se ve, esa fracción consignaba un derecho de los partidos políticos, y la elección de los respectivos diputados sólo podía darse en función de haber sido postulados a la candidatura correspondiente por alguno de esos partidos. Esto descartaba, por ende, la posibilidad de candidaturas independientes y, por lo mismo, podía considerarse como requisito formal para ser diputado de partido justamente el militar y ser postulado por un partido político.

Ese problema tuvo trascendencia de orden práctico cuando algunos diputados de partido decidieron abandonar las filas de su organización política ya siendo diputados en ejercicio. Con ese motivo se planteó una larga controversia acerca de si los diputados de partido son representantes populares o no. El problema no debió plantearse en ningún momento como concerniente a la representación popular, sino como un problema concerniente a los requisitos de elección. Así, en los términos del artículo 51 constitucional, es posible establecer que todos los diputados son representantes de la nación, pertenezcan o no a un partido político legalmente registrado; lo que el artículo 54, fracción I, establecía era simplemente un requisito para ser elegido, que dejaba de ser exigible una vez que la elección se había llevado a cabo.

A propósito de este tema, es posible caracterizar de una doble forma los requisitos para la elección de miembros del Congreso:

1o. Requisitos para ser elegido.

2o. Requisitos para ser elegido y permanecer en el ejercicio del cargo.

A su vez, estos últimos pueden dividirse en: *a)* aquellos cuyo incumplimiento significaría la terminación del ejercicio de la representación, y *b)* aquellos cuyo incumplimiento supondría la nulidad misma de la elección.

Ejemplo de lo anterior son, en el primer caso, el requisito de pertenecer a un partido político; en el segundo, y por lo que hace a la terminación del ejercicio del cargo, el aceptar otro que sea incompatible con el de diputado o de senador, y por lo que hace a la nulidad de la elección misma, ésta se produciría en el caso de aparecer que los requisitos de edad, de oriundez o de no ejercicio del ministerio de algún culto religioso no se cumplieron en los términos que la Constitución establece.

El artículo 55, en su original fracción II, fijaba, como requisitos para ser elegido diputado, tener veinticinco años cumplidos el día de la elección. Para auspiciar un más intenso proceso de participación de la juventud en los certámenes electorales, y como corolario de la reforma de 1968 —que disminuyó a dieciocho años la edad requerida para alcanzar la ciudadanía—, en 1972 fue reformada la referida fracción II, reduciendo a veintiún años el requisito para ser elegido diputado.

En la iniciativa presidencial correspondiente se dijo que un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que poseía, de su desempeño en los diversos aspectos de la vida social, en los sindicatos, en las asociaciones rurales, en los grupos culturales y en los partidos, permitía concluir que a los veintiún años los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar.

La fracción V también ha sido reformada. Hasta 1933 esta fracción V establecía, como impedimento para ser diputado, ser secretario o subsecretario de Estado, o ministro de la Suprema Corte de Justicia, a menos que la persona se hubiese separado de sus funciones noventa días antes de la elección. Agregaba la misma fracción igual imposibilidad para los gobernadores de los estados, los secretarios de gobierno y los magistrados y jueces

federales o estatales, a menos que, igualmente, se hubieran separado de sus cargos noventa días antes de las elecciones.

La reforma de 1933 incorporó, en el primero de los casos, la expresión de separación definitiva, pues era práctica que las personas solicitasen licencia para estar en aptitud de ser elegidos; pero toda vez que las licencias eran por tiempo limitado, se presentaban muy especiales problemas cuando las licencias concluían, ya que la persona elegida solicitaba una nueva licencia para continuar ejerciendo el cargo de representación popular o, de lo contrario, incurría en la violación del precepto constitucional antes mencionado.

Cabe subrayar que el artículo 55 señala los requisitos “para ser diputado”, no “para ser elegido diputado”. De esta suerte, puede verse que la incompatibilidad que se plantea no está referida tan sólo al trámite electoral, sino al ejercicio mismo de la función. De aquí puede inferirse que, contra lo que en algunos casos se ha supuesto, la reforma de 1933 estableció la necesidad de que la separación del cargo que inhabilitaba para ser elegido diputado tuviese un carácter definitivo. Esta misma exigencia se plantea por cuanto hace a los funcionarios señalados en el segundo párrafo: secretarios de gobierno, magistrados y jueces federales o locales.

Además, la reforma de 1933 introdujo un nuevo párrafo, que figura como segundo en la fracción V. De acuerdo con este párrafo, los gobernadores de los estados no podrán ser elegidos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo que les corresponda ejercer el cargo, aun en el caso de separarse definitivamente del puesto.

Así, a través de la fijación cada vez más precisa de los requisitos de elegibilidad, se ha asegurado la autonomía de criterio del legislador y se ha reducido la posibilidad de utilización de un cargo de gobierno para influir electoralmente en un proceso de integración del Congreso. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 7.1, incisos b al h) ha adicionado las siguientes limitaciones con los mismos propósitos: No ser consejero magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ni magistrado, juez instructor o secretario en el Tribunal Federal Electoral, ni pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; asimismo, no ser consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los consejos locales o distritales del Instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección; no ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas

funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección; no ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones con tres meses de anticipación, y no ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los consejos locales o distritales del Instituto, salvo que también se separe tres meses antes de la elección.

En noviembre de 1932 se dio lectura, en la Cámara de Diputados, a la iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR), relativa a una serie de modificaciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115.

Esa iniciativa del PNR señalaba que la convención del partido, llevada a cabo en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre anterior, se aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la no reelección a la declaración de principios de ese partido. Este postulado antirreeleccionista incluyó los siguientes aspectos:

1o. El ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo;

2o. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, en un proceso ordinario o extraordinario, en ningún caso y por ningún motivo podía ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto;

3o. Nunca podrían ser elegidos, para el periodo inmediato, el gobernador sustituto constitucional, o el designado, para cumplir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional;

4o. Los gobernadores no podrían ser electos senadores o diputados durante el periodo de su encargo;

5o. Los senadores o diputados tampoco podrían ser reelectos para el periodo inmediato. En este sentido se estableció que los diputados y senadores suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en el ejercicio de sus funciones, en tanto que los senadores y diputados propietarios no podrían ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes;

6o. Los diputados de las legislaturas de los estados tampoco podrían ser electos para el periodo inmediato, con las mismas restricciones que se

funcionarios. Sin embargo, el dictamen reconocía que era necesario buscar la manera de establecer compage entre la conservación de las tradiciones y las ventajas de la no reelección, que consideraban evidentes. Por esto mismo el dictamen agregaba que la no reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo traería consigo un grave inconveniente, porque siendo muy numerosos en sus grupos colegiados, con dificultad se podría encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.

El debate a que dio lugar esta iniciativa del PNR debe figurar también entre uno de los más esclarecidos que se hayan significado en las últimas décadas del parlamentarismo mexicano. Ezequiel Padilla, por ejemplo, expresó con elegancia y erudición histórica y jurídica los inconvenientes de ampliar el periodo constitucional de los diputados y de los senadores supuesto que de esa forma se extendía también el periodo durante el cual los ciudadanos mexicanos deberían permanecer en actitud pasiva y sin poder manifestar sus opiniones y ejercer sus derechos electorales. Padilla señaló, igualmente, que al establecer estos periodos más amplios y, por tanto, limitar la participación electoral de los ciudadanos, se disimula sensiblemente la capacidad de la oposición para desarrollarse de manera estructurada y consistente, y “una democracia sin partido de oposición es una comedia”. Si en las próximas cámaras, decía Ezequiel Padilla, no se sentaran en los escaños de la Cámara de Diputados elementos de la oposición, habría dado comienzo al fracaso del esfuerzo de la vida institucional mexicana, “porque un partido necesita para gobernar que otro partido lo vigile y lo censure”.

A su vez, el diputado Gonzalo Bautista destacó que la reforma propuesta por el PNR tendía a disminuir las facultades del Poder Legislativo Federal Mexicano, y señaló con toda crudeza que la Cámara de Diputados no contaba, en realidad, con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el del Ejecutivo; de ahí que hubiera surgido la necesidad de vivir siempre dentro del vicioso sistema de las facultades extraordinarias desde la época en que se aprobó la Constitución de 1857.

Por su parte, el diputado Antonio Trigo preguntó a la Asamblea que si por ahorrar o economizar lo que llamó “un puñado de lentejas”, era necesario privar al electorado de las posibilidades de participación frecuente para definir quiénes le representarían ante las respectivas Cámaras.

El punto de vista opuesto fue sustentado por el diputado Luis León, quien afirmó que frente a un Ejecutivo con un periodo de seis años, los diputados

señalaron en el punto anterior, por cuanto hace a los propietarios y a los suplentes;

7o. Los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente, tampoco podrían ser reelegidos para el periodo inmediato;

8o. La duración del periodo de los diputados sería de tres años, y la de senadores de seis, renovándose la Cámara de estos últimos totalmente, y no por mitad como se hacía hasta la fecha.

Señalaba también la iniciativa formulada por el PNR que, en acatamiento de las resoluciones de la convención llevada a cabo en Aguascalientes, el Comité Nacional Ejecutivo iniciaba, ante las Cámaras de Senadores y Diputados, las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio de la no reelección.

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados señaló que con la iniciativa propuesta por el PNR se trataba de consagrar, en la Constitución, el principio de no reelección de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y los ejecutivos de las entidades federativas, y en forma restringida por lo que se refería a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, a los diputados federales y locales y a los senadores, ampliando, por otra parte, el periodo para la actuación de los miembros del Poder Legislativo Federal.

Las comisiones convenían en que, con la historia en la mano... debemos decir que la reelección en nuestro medio social y político es un atentado a nuestra democracia; que la movilización obligada de los titulares del Ejecutivo se hace necesaria como garantía para la libertad de sufragio; que el gobierno de un hombre solamente debe durar lo estrictamente indispensable para que no le sea posible organizar su despotismo; y que la no reelección debe ser, con el sufragio efectivo, necesario antecedente de la no imposición.

Respecto de la no reelección de los integrantes del Poder Legislativo, tanto federal como local, el dictamen reconoce que no existen antecedentes en la historia constitucional mexicana, y que realmente podrían presentarse algunas dificultades porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia y, a ello justamente, a la conservación de ese espíritu, se opone la movilidad de esos

con un periodo de dos años representarían a un Poder Legislativo débil y que, por lo mismo, la ampliación del periodo de los diputados y de los senadores debería realizarse de manera conjunta para equilibrar la ampliación del periodo correspondiente al presidente de la República. A este respecto, el propio diputado Luis León recordó que nuestro sistema de gobierno es de carácter presidencial y no parlamentario; que esto quedó acreditado cuando, con motivo de la nueva Constitución de Querétaro de 1917, se suprimió uno de los periodos anuales de sesiones ordinarias del Congreso.

En el Senado el dictamen correspondiente se basó en los siguientes puntos favorables a la reforma constitucional:

1. Se decía, en primer lugar, que extinguida la causa de excepción que había dado lugar a la modificación constitucional para favorecer a Obregón, era llegado el momento de restablecer el texto de la Constitución como se encontraba en su momento original;

2. En segundo término, se señalaba que debía ampliarse la capacidad electoral pasiva, esto es, la de ser elegido, para defender mejor el sufragio y superar la explicable desconfianza de una considerable parte de la colectividad electora;

3. En seguida se agregaba que con un sufragio mejor defendido, y por lo mismo más auténtico, se proporcionaría al pueblo mexicano una base firme para la vida legal de sus instituciones;

4. La ampliación de los periodos electorales, tanto de los senadores como de los diputados al Congreso de la Unión, se consideraba, en aquel momento, a título experimental para orientar mejor la actividad de los representantes ante el Congreso, ya que la prohibición de su reelección inmediata, en caso de ser aceptada, podría privar a diputados y senadores de un mayor tiempo continuo de preparación. De esta suerte, se consideraba que la medida de la prohibición de reelección inmediata debía ser adoptada con un carácter experimental hasta en tanto se estableciesen fehacientemente las bondades o las desventajas del sistema;

5. La renovación total de la Cámara de Senadores tendría como directa consecuencia la supresión de indeseables desigualdades entre senadores y presuntos senadores, por lo que se refería a la calificación de credenciales y a la discriminación entre senadores antiguos y nuevos, respecto a la fuerza adquirida por el tiempo que los primeros hubieran estado en el ejercicio de las funciones senatoriales.

Aun cuando la iniciativa para establecer la reelección en 1964 no llegó a plasmarse en el texto, es pertinente reseñarla aquí, pues en su momento polarizó las opiniones políticas y trajo aparejada una serie de argumentos, todavía latentes, a favor de la reelección ilimitada de los legisladores.

En octubre de 1964 la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para adicionar el artículo 54 con una fracción VI, que a la letra decía: “Los diputados podrán ser reelectos”. El dictamen de las comisiones respectivas, que fue puesto a la consideración de la Cámara el 27 de diciembre de ese mismo año, estaba redactado en estos términos:

Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

Entre la propuesta original del Partido Popular Socialista (PPS) y el dictamen de las comisiones camerales hubo dos principales diferencias: una concerniente a la localización del precepto. La propuesta consistía en añadir una fracción al artículo 54; el dictamen se refirió a una reforma del 59 por considerar —con razón— que por motivos de técnica jurídica ése era el mejor lugar para introducir la reelección de todos los diputados —propósito al cual parecía referirse la iniciativa del PPS— y no sólo de los de partido, a quienes el artículo 54 hacía alusión. La otra diferencia radicaba en que se admitía la reelección sucesiva, pero por un solo periodo, en tanto que la iniciativa original la contemplaba de manera irrestricta. La asamblea aprobó el dictamen.

En el siguiente periodo ordinario de sesiones el Senado tomó conocimiento de la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados y, sin discusión, acordó rechazar —con el voto unánime de los asistentes— la iniciativa originada en la Cámara de Diputados. Al regresar el asunto a esta última, se resolvió, no sin denostar al Senado por su precipitado proceder, archivar el proyecto hasta mejor momento.

Veamos ahora las razones que motivaron la iniciativa y las que dieron lugar a su rechazo por parte del Senado:

•

Argumentos en favor.

1. De carácter jurídico. Antes de 1932 la reelección de los diputados nunca había sido restringida. Ni siquiera en el texto de 1917. Es cierto que la Revolución de 1910 se llevó a cabo bajo el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección", acuñado por Francisco I. Madero; pero tanto la petición de un sufragio que realmente contase, como la restricción de reelección, estaban referidas a un momento y circunstancia muy particulares, pues durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz la tónica dominante fue, precisamente, la violación generalizada del sufragio y la reelección sistemática de Díaz. Al redactarse la Constitución de 1917 se tuvo en cuenta lo anterior y se proscribió la reelección presidencial; no así, quedó abierta la posibilidad para que los legisladores se reeligieran.

2. De carácter técnico. La posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaría a la nación, toda vez que los cuadros legislativos se "profesionalizarían", mejorando, por ende, el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados.

Argumentos en contra.

La réplica del Senado a esos planteamientos se centró, específicamente, en la exaltación de los triunfos democráticos del Estado mexicano, que se habían obtenido aun sin la reforma propuesta por los diputados. La conclusión se formuló en los términos siguientes:

Las suscritas comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos de bien probada eficacia, para lograr en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos (...) dicha reforma es actualmente innecesaria.

El artículo 58 original establecía la duración de cuatro años para los senadores, y la renovación, por mitad, cada dos años, de la Cámara que éstos integraban. Al pasar la definición del término para el ejercicio del encargo al artículo 56, que ya hemos visto, se suprimió, igualmente, la renovación, por mitad, cada bienio, y por lo mismo el artículo 58 fue modificado para establecer los requisitos exigibles para ser elegido senador que, hasta 1933, cuando esta reforma también se llevó a cabo, aparecían en el artículo 59.

La renovación por mitades, en la Cámara de Senadores, constituye una práctica que el Constituyente mexicano tomó de la Constitución norteameri-

cana, y que desde muchos puntos de vista representaba un elemento de continuidad en el ejercicio de la función legislativa desempeñada por los senadores. La reforma de 1986 promovida por el presidente Miguel de la Madrid restablece la elección por mitades en el Senado, con el claro propósito de aumentar el grado de autonomía de ese órgano del Legislativo.

En 1972 este artículo fue objeto de una nueva reforma, referida solamente a la determinación del límite mínimo de edad para ser senador, disminuyendo al anterior de 35 años al actual de treinta. El presidente expresó, en su iniciativa, que la exigencia de haber cumplido 35 años ya no correspondía al presente, aunque seguía siendo válido demandar una mayor experiencia cívica para integrar el Senado que para formar parte de la Cámara de Diputados, pues el primero es una asamblea "cuya función equilibradora exige una profunda práctica política".

3. *Interacción y control de poderes*

Como es bien sabido, la clásica teoría de la repartición del poder adolece de muchas deficiencias, y si bien en buena medida seguimos hablando del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política. En efecto, a los diferentes órganos del poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos.

Iniciativas de leyes. En los términos del artículo 72, fracción I, el presidente de la República puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

Veto. En los términos del artículo 72, incisos *b)* y *c)*, se otorga al presidente de la República la facultad de vetar los proyectos aprobados por el Congreso.

El inciso *b)* del referido artículo 72 establece que se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, a menos que, corriendo este término, el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá realizarse el primer día útil en que el Congreso vuelva a reunirse.

Hipótesis distinta es la que contempla el inciso *c)* del artículo 72, supuesto que aquí sí se plantea que el proyecto de ley o decreto desechado en

todo o en parte por el Ejecutivo, sea devuelto con su observaciones a la Cámara de origen y sólo si en ésta fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de sus votos y esa misma mayoría se diese en la Cámara revisora, el proyecto sería devuelto al Ejecutivo, quien deberá promulgarlo. Es llamativo que el Constituyente haya incluido para este caso una mayoría calificada especial, que contrasta con la mayoría calificada simple que contiene el artículo 135.

A diferencia de Estados Unidos, en México no se desarrolló el veto legislativo, que consiste en la práctica, por parte del Congreso, de bloquear el ejercicio de las facultades conferidas al presidente. En todo caso, esta práctica originada durante el gobierno del presidente Hoover, en 1932, recientemente fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de ese país.

Periodos de sesiones. El texto original del artículo 66 de la Constitución de 1917 establecía que el periodo ordinario de sesiones del Congreso no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre. Sin embargo, de conformidad con una significativa reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial* del 7 de abril de 1986, se estableció un doble periodo de sesiones, 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 amplía razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el Congreso y se reduce el lapso de ocho meses en que permanecía en receso a intervalos aproximadamente de tres meses y medio, volviendo al sistema previsto —con fechas distintas— bajo la Constitución de 1857, lo cual fortalece al órgano legislativo y propicia un mejor desempeño de las tareas que tiene encomendadas.

Por otra parte, el propio artículo 66 prevé, igualmente, que si las Cámaras no se ponen de acuerdo para dar término a sus sesiones antes de las fechas indicadas, la resolución definitiva corresponderá al presidente de la República. Es importante subrayar que no se ha reglamentado si el presidente sólo tendría la opción de resolver el diferendo inclinándose por una de las dos posiciones que las Cámaras planteen o si, por el contrario, estaría en aptitud de sugerir una tercera fecha con la que pudiera no estar de acuerdo ninguna de las Cámaras.

Por cuanto hace a los periodos extraordinarios de sesiones previstos por los artículos 67, 79, fracción IV, y 89, fracción XI, la Constitución ha intro-

ducido un significativo cambio: en efecto, hasta antes de la reforma constitucional de 1923 el presidente podía convocar directamente a periodos extraordinarios de sesiones. A partir de esa reforma, la convocatoria correspondiente es formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión —por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes—, si bien el presidente de la República puede solicitar a la Comisión que emita la referida convocatoria, aunque para hacerlo la Comisión no necesita del requerimiento presidencial.

La modificación tuvo gran importancia toda vez que depende de la decisión de la Comisión Permanente del propio Congreso convocar o no a un periodo extraordinario de sesiones de cualquiera o de ambas Cámaras. De esta manera se protege la independencia del Congreso.

Informe presidencial. El artículo 69 de la Constitución establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asista el presidente de la República y presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Algunos autores han controvertido acerca de si el presidente de la República debe o no leer su informe. En realidad la Constitución no obliga a que los presidentes den lectura a sus informes, de la misma manera que en el artículo 93 tampoco obliga a los secretarios del despacho y a los jefes de los departamentos administrativos a que hagan otro tanto, si bien también a éstos incumbe dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. La decisión del presidente Miguel de la Madrid, en el sentido de que los miembros de su gabinete informen de manera personal a las comisiones del Congreso, constituye un importante avance en la relación entre ambos poderes, que fortalece la estructura democrática del Estado mexicano.

Comparecencia de los miembros del gabinete e integración de comisiones de investigación. Además de la obligación de informar sobre el estado que guarden sus respectivos ramos, a que ya se hizo referencia en el punto anterior, el artículo 93 también establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos. Una reforma de 1974 amplió la obligación, de comparecer también, para los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas estatales de participación mayoritaria. El citatorio sólo podrá formularlo cualquiera de las Cámaras si tiene por objeto recibir un informe, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos y actividades. En 1977 se adicionó un tercer párrafo

al artículo 93, de conformidad con el cual las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros si se trata de la de Diputados, o de la mitad, si se trata de la de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y los resultados de la investigación “se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”. Vemos, por lo mismo, que el artículo 93 contempla dos hipótesis: una, solicitar la comparecencia de los funcionarios ya mencionados para el solo efecto de que rindan un informe; otra, la de realizar investigaciones, pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Entre ambas hipótesis se da una grande y significativa diferencia, pues en el primer caso el informe tiene un carácter público (a menos que la sesión en que este informe sea rendido tenga el carácter de secreta), mientras que en el otro, la Constitución expresamente establece que los resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Controles financieros. Los principales controles financieros a cargo del Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, en los términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional, corresponde al Ejecutivo hacer llegar anualmente a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos —ya que ésta siempre funciona como Cámara de origen y el Senado como Cámara revisora— y los proyectos de presupuesto de egresos —cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. A los anteriores cabe agregar, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, la aprobación a cargo del Congreso de las bases para la celebración por el Ejecutivo de empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como la aprobación de esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Por lo que hace a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV, constitucional han contribuido a establecer el alcance de dicha facultad, 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 contenidos en los programas. Para el efecto, la Cámara de Diputados se auxilia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades que resulten y proceder de acuerdo con la ley, si aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos.

Facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar

El artículo 49 de la Constitución establece la separación de poderes, y declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones del artículo 29 y del segundo párrafo del artículo 131.

Ese párrafo admite que el Ejecutivo sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que el propio Congreso haya expedido, así como para crear otras y para restringir o prohibir las importaciones o el tránsito de productos, artículos y efectos.

Tales facultades se pueden utilizar cuando se estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o de realizar "cualquier otro propósito" en beneficio del país. Se entiende, desde luego, y así se ha aplicado, que este "otro propósito" debe ser de la misma naturaleza de los antes apuntados, pues de otra suerte se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49.

Del uso que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas deberá informar al Congreso al enviar el presupuesto fiscal de cada año.

La mayor parte de la doctrina mexicana reconoce que existen esas dos posibilidades para utilizar facultades extraordinarias; sólo algunas personas opinan que la proscripción de tales facultades es absoluta, aunque en realidad con esa interpretación se interpola a la propia Constitución.

Debido a la excesiva utilización de las facultades extraordinarias para legislar, el presidente Cárdenas decidió enviar al Congreso una iniciativa para adicionar el artículo 49. Es importante comprobar el reconocimiento que, en la propia iniciativa, se hace del exceso en cuanto a su utilización:

Ha sido práctica inveterada —decía el presidente Cárdenas— que el Presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facultándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las ac-

tividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución...

Para enmendar esa situación la iniciativa proponía adicionar el artículo 49, cuyo segundo párrafo quedaría redactado así:

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Como se ve, la adición no decía nada que no estuviese ya contenido por el texto original. En realidad, no vino a significar sino una reiteración de una limitación que ya existía.

Eso no obstante, el Congreso acogió la iniciativa con gran beneplácito. El dictamen respectivo estimó "plausible" la actitud del presidente de la República. Esta adición propuesta por el general Cárdenas al artículo 49 ha sido considerada, sutilmente, por Antonio Martínez Báez, como una derogación por ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la ley escrita.

La segunda reforma sí tuvo mayor importancia y dio lugar a un intenso debate parlamentario. El 5 de diciembre de 1950 el presidente Miguel Alemán presentó al Congreso una iniciativa de reforma al artículo 131 constitucional, de acuerdo con la cual:

El Ejecutivo queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país.

Con esta adición se pretendía dar mayor flexibilidad a la imposición fiscal. Correspondía a la necesidad de sustraer ciertas determinaciones legislativas

de carácter eminentemente técnico, a la competencia deliberativa de un órgano de composición heterogénea y no siempre muy calificado.

El dictamen respectivo entendió que las atribuciones que ese párrafo del artículo 131 concedía al Ejecutivo se desenvolverían dentro de las leyes, marcos que el propio Legislativo dictase. Además, el dictamen presentado para su discusión en la Cámara de Diputados, también, y como consecuencia de la iniciativa presidencial, proponía una reforma a la última parte del artículo 49, de acuerdo con la cual “en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar”.

Concluye así la evolución de ese precepto constitucional que, actualmente, establece una doble posibilidad para que el presidente de la República sea investido con facultades extraordinarias para legislar, por parte del Congreso de la Unión:

- a) Que sea de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, o
- b) Que sea de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere a las facultades impositivas del Ejecutivo.

Ratificación de nombramientos. La Constitución confiere al presidente la facultad de realizar una serie de nombramientos, algunos de los cuales requieren de la ratificación del Congreso. Este es el caso tratándose de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda, para lo cual se requiere la aprobación del Senado de la República (artículo 89, fracciones III y IV, y artículo 76, fracción II). Encontrándose el Senado en receso, la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 89, fracción XVII, y 79, fracción VII).

Ratificación de los acuerdos internacionales. Es facultad del presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos, en todo caso, a la ratificación del Senado de la República (artículo 89, fracción X, y 76, fracción I). El requisito de la ratificación por parte del Senado se explica, en este caso, si se tiene en cuenta que en los términos del artículo 133 los tratados celebrados o que se celebren por el presidente de la República con la aprobación del Senado,

constituyen, conjuntamente con la Constitución y las leyes del Congreso que emanen de la propia Constitución, la ley suprema de toda la Unión, y su contenido vincula a los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan surgir entre las respectivas constituciones locales y la Constitución, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los tratados internacionales.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, fue por lo que el Constituyente otorgó al Senado la potestad de ratificar o no los acuerdos internacionales celebrados por el presidente. Se entendía que este cuerpo colegiado, al actuar como representante de los intereses de las entidades federativas, era el único que debía pronunciarse a propósito de la ratificación de los tratados y convenios internacionales.

Con motivo de las reformas de 1977, la fracción I del artículo 76 amplió las facultades exclusivas del Senado, el cual quedó investido con la atribución de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República. El fundamento del análisis sería el informe anual presentado por el presidente y el correspondiente al secretario del despacho. De hecho, con esta modificación sólo se recogió en la letra constitucional una práctica, tradicionalmente observada por el Congreso mexicano, que consiste en realizar un análisis del informe presidencial. Al respecto, cabe mencionar que, con fecha 11 de mayo de 1988 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, que establece ciertos principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior a cargo del Ejecutivo —cuyo análisis corresponde al Senado—, como son:

...la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Desaparición de poderes. De acuerdo con la fracción V del artículo 76, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, corresponde al Senado declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. Este nombramiento se hace a partir de una terna propuesta por el presidente de la República. Encontrándose el Senado en receso, corresponde a la Comisión Permanente realizar la designación del gobernador provisional.

Facultad reglamentaria. La fracción I del artículo 89 constitucional confiere al presidente la facultad de ejecutar las leyes “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. De esta fracción se ha derivado lo que la doctrina denomina como facultad reglamentaria, merced a la cual el presidente ejerce una importante actividad de carácter normativo.

Cabe señalar que, de conformidad con la naturaleza del Estado federal mexicano previsto constitucionalmente, al Congreso de la Unión le corresponden las facultades no sólo para legislar en aquellas materias expresamente conferidas a la Federación sino para hacerlo —con base en los artículos 73, fracción VI, y 124 constitucionales— en todo lo relativo al Distrito Federal, por lo que al Ejecutivo, en los términos del texto original de la Constitución de 1917, se le había atribuido la facultad de reglamentar no sólo las leyes federales sino también las emanadas del Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. Sin embargo, a partir de una significativa reforma a la referida fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987 y ratificada en la de 6 de abril de 1990, se descentralizó la facultad reglamentaria del presidente de la República en ciertas materias relativas al Distrito Federal para conferírsela a un cuerpo colegiado, plural y representativo, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En efecto, de acuerdo con la reforma invocada, se establece la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, integrada con 40 miembros electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 electos según el de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal; previéndose dos periodos ordinarios de sesiones. Entre las facultades más importantes de la Asamblea está la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes de dicha entidad en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento

de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural. Igualmente, se prevé para la Asamblea la facultad de iniciar, ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, así como la de aprobar, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior.

Precisamente, hasta el inicio de su segundo periodo de sesiones correspondiente al 16 de abril de 1991, la Asamblea, además de su propio reglamento, ha aprobado los siguientes: Limpia; Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos; Tránsito; Servicio de Agua y Drenaje; Atención de Minusválidos; Reclusorios y Centros de Readaptación Social; Transporte Urbano de Carga; Protección de los no Fumadores; Protección Civil; Estacionamientos Públicos, y Medalla al Mérito Ciudadano.

Por otra parte, aun cuando no se traducen en atribuciones normativas, es oportuno destacar que, de conformidad con la propia reforma constitucional y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada el 2 de febrero de 1988, la Asamblea está facultada también para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población del Distrito Federal y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles. En este sentido, la Asamblea está facultada para proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios del Distrito Federal; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, para ser considerado por la Cámara de Diputados durante la revisión de la cuenta pública de esta entidad; citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno de la entidad; convocar a consulta pública sobre cualesquiera de las materias de su competencia; formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su

acción de gestoría ciudadana; analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión, y aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que haga el presidente de la República. Asimismo, se prevé que a la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Responsabilidad de los servidores públicos. El artículo 111 de la Constitución dispone que para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado; en caso afirmativo, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Por lo que concierne al juicio político, además de los funcionarios mencionados, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos, pueden ser sujetos de dicho juicio cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Para este efecto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes de aquella Cámara. Al conocer la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción que corresponda —ya sea la destitución del servidor público y/o su inhabilitación hasta por ocho años para desempeñar otra función pública— mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión (artículos 109, fracción I, y 110).

Ausencia del territorio nacional del presidente de la República. Para que el presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional es re-

quisito imprescindible que cuente con la autorización del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, estando aquél en receso. En sus términos originales el artículo 88 confería esta atribución solamente al Congreso de la Unión; pero, considerando los inconvenientes de convocar a periodos extraordinarios de sesiones para autorizar la salida del presidente de la República, cada vez que los compromisos internacionales de éste le obligaban a trasladarse al extranjero, fue introducida una reforma en 1966, que también facultó a la Comisión Permanente del Congreso para concederle el permiso correspondiente.

Guardia Nacional. En los términos de los artículos 76, fracción IV, y 79, fracción I, corresponde al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso dar su consentimiento para que el presidente disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados y fije la fuerza necesaria.

Dentro del sistema constitucional mexicano también se dan casos en que los tres órganos del poder tienen entre sí relaciones de control.

Nombramientos judiciales. Corresponde al presidente de la República someter el nombramiento y las solicitudes de licencia y renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según el caso (artículos 89, fracción XVIII, 79, fracción V, 96, 98 y 99).

Previene el artículo 96 que la Cámara de Senadores debe decidir acerca de la propuesta de nombramiento en un término improrrogable de diez días y si nada resuelve se tiene por aprobado el nombramiento. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, corresponde al presidente hacer un tercer nombramiento que, con carácter provisional, surte efecto desde luego y sólo es sometido a la aprobación del Senado en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

En cuanto a las faltas temporales de los ministros, sólo procede la intervención del presidente y del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, cuando la ausencia exceda de un mes. En los demás casos las faltas temporales son suplidas por los ministros supernumerarios.

Por cuanto hace a los casos de renuncia, señala la Constitución que ésta únicamente procede por causas graves y debe ser sometida al presidente de

la República. Sólo si éste la acepta, la envía para su aprobación al Senado, o, en su defecto, a la Comisión Permanente del Congreso.

Por lo que se ve, tanto la designación como los permisos para ausentarse temporalmente y la aceptación de la renuncia de los ministros de la Corte, están sujetos a la intervención del presidente y del Senado de la República.

4. *Conclusión*

El estudio de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no se agota con la revisión del marco normativo que las rige. La conformación del Legislativo tiene enorme repercusión en su actividad. Un congreso compuesto de políticos rutinarios no puede ser otra cosa que el espejo de sus integrantes; lo mismo vale decir si se trata de inexpertos o de dogmáticos. La responsabilidad política de participar en un órgano representativo de la nación se ve con frecuencia desvirtuada por actitudes de sumisión no pedida o de irreflexión no esperada.

El Estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos del poder. Auténticos intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tienen su propia inercia y su íntima mecánica de decisiones. Allí participan los cuadros directivos, pero esas decisiones se proyectan sobre los órganos constituidos del Estado, a los que muchas veces pretenden aherrojar. En el caso de los congresos —del mundo organizado conforme al modelo constitucionalista— la disciplina del partido ha tendido a superponerse a la lealtad debida al elector. Esto vicia debates y votaciones.

Otro aspecto que hace depender al representante nacional de la estructura del partido o administrativa es la limitación en cuanto al apoyo técnico para su gestión. Cuando la información y los análisis fluyen a través de entidades comprometidas, reflejan puntos de vista antes que hechos objetivos. De ahí que se haga cada vez más necesario contar con elementos de apoyo parlamentario propios del órgano Legislativo.

Así, la independencia del legislador se convierte en un punto fundamental para su relación con el Ejecutivo. Las convergencias y divergencias producto de la convicción alimentarán una sólida y responsable participación política. No se puede esperar la independencia dentro de la dependencia, ni la libertad dentro del dogmatismo. Significativamente, en México han ejercido un mayor

grado de libertad los legisladores cuyo partido hace gobierno, que quienes lo ponen. Esto es empíricamente comprobable. El grado de negociación interna es muy elevado.

Esto no desvirtúa, por supuesto, el valor de la oposición. Al contrario: la intensidad del debate refuerza toda estructura democrática. Lo que ocurre es que los diversos bloques parlamentarios tendrán que convertirse, progresivamente, más en generadores que en receptores de las decisiones políticas de sus correspondientes partidos. Este será el inequívoco resultado de haber ampliado a quinientos el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Se generará una masa crítica en el interior de cada partido que reclamará cada día mayor participación interna y se resistirá a consignas y estereotipos. La reforma política del presidente Adolfo López Mateos auspició que los partidos influyeran en el Congreso; la reforma política de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari auspiciará que el Congreso influya en los partidos.

SECCION DOCUMENTAL

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES
Y LEGALES RELEVANTES A LAS CORTES
GENERALES DE ESPAÑA**

I. CONSTITUCION ESPAÑOLA. ARTICULOS REGULADORES DEL CONTROL PARLAMENTARIO

<i>No. de artículo</i>	<i>Materia regulada</i>	<i>Texto del artículo</i>
1,3	Monarquía Parlamentaria	“La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.”
56,3	Irresponsabilidad del Rey y refrendo de sus actos	“La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo...”
62	Funciones del Rey	“Corresponde al Rey: <i>b)</i> Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución; <i>d)</i> Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución; <i>e)</i> Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.”
64,1	Refrendo	“Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento

<i>No. de artículo</i>	<i>Materia regulada</i>	<i>Texto del artículo</i>
		del Presidente del Gobierno, y la disolución previa en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.”
64,2	Refrendo	“De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.”
66,1	Cortes Generales. Estructura	“Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.”
66,2	Cortes Generales. Funciones	“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”
75	Cámaras. Funcionamiento	<p>“1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.</p> <p>2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.</p> <p>3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.”</p>

<i>No. de artículo</i>	<i>Materia regulada</i>	<i>Texto del artículo</i>
76	Comisiones de investigación	<p>“1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.</p> <p>2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.”</p>
82,1	Decretos legislativos	<p>“Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de citar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.”</p>
86	Decretos-leyes	<p>“1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados por el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.</p>

<i>No. de artículo</i>	<i>Materia regulada</i>	<i>Texto del artículo</i>
		<p>2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.”</p>
97	Funciones del Gobierno	<p>“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”</p>
98,1	Gobierno. Composición	<p>“El Gobierno se compone del Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.”</p>
99	Nombramiento del Presidente del Gobierno	<p>“1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.</p>

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.”

101 . Cese de Gobierno

“1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

<i>No. de artículo</i>	<i>Materia regulada</i>	<i>Texto del artículo</i>
		2. El Gobierno Cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.”
108	Responsabilidad política del Gobierno	“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.”
111	Interpelaciones y preguntas	<p>“1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate, los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.</p> <p>2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.”</p>
112	Cuestión de confianza	“El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma mayoría simple de los Diputados.”
113	Moción de censura	<p>“1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por la mayoría absoluta de la moción de censura.</p> <p>2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de in-</p>

- cluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones.”
- 114 Dimisión del Gobierno “1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.
2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.”
- 115 Disolución de las Cámaras “1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey, el decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

*No. de
artículo*

Materia regulada

Texto del artículo

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.”

II. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

TITULO PRELIMINAR

De la sesión constitutiva del Congreso

Artículo 1º

Celebradas elecciones generales al Congreso de los Diputados, éste se reunirá, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 68.6 de la Constitución, en sesión constitutiva el día y hora señalados en el Real Decreto de convocatoria.

Artículo 2º

La sesión constitutiva será presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes, asistido, en calidad de Secretarios, por los dos más jóvenes.

Artículo 3º

1. El Presidente declarará abierta la sesión y por uno de los Secretarios se dará lectura al Real Decreto de convocatoria, a la relación de Diputados electos y a los recursos contencioso-electorales interpuestos, con indicación de los Diputados electos que pudieran quedar afectados por la resolución de los mismos.

2. Se procederá seguidamente a la elección de la Mesa del Congreso, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 37 de este Reglamento.

Artículo 4º

1. Concluidas las votaciones, los elegidos ocuparán sus puestos. El Presidente electo prestará y solicitará de los demás Diputados el juramento o

promesa de acatar la Constitución, a cuyo efecto serán llamados por orden alfabético. El Presidente declarará constituido el Congreso de los Diputados, levantando seguidamente la sesión.

2. La constitución del Congreso será comunicada por su Presidente al Rey, al Senado y al Gobierno.

Artículo 5º

Dentro del plazo de los quince días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva, tendrá lugar la solemne sesión de apertura de la legislatura.

TITULO I

Del Estatuto de los Diputados

CAPITULO PRIMERO

De los derechos de los Diputados

Artículo 6º

1. Los Diputados tendrán el derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno del Congreso y a las de las Comisiones que formen parte. Podrán asistir, sin voto, a las sesiones de las Comisiones de que no formen parte.

2. Los Diputados tendrán derecho a formar parte, al menos, de una Comisión y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye.

Artículo 7º

1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

Artículo 8º

1. Los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.
2. Tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.
3. Todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general.
4. La Mesa del Congreso fijará cada año la cuantía de las percepciones de los Diputados y sus modalidades dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias.

Artículo 9º

1. Correrá a cargo del Presupuesto del Congreso el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas.
2. El Congreso de los Diputados podrá realizar con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social los conciertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliarse, en el régimen que proceda, a los Diputados que así lo deseen y que con anterioridad no estuvieren dados de alta en la Seguridad Social.
3. Lo establecido en el apartado 1 se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que por su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, a las cuotas de clases pasivas.

CAPITULO SEGUNDO

De las prerrogativas parlamentarias

Artículo 10

Los Diputados gozarán de inviolabilidad, aun después de haber cesado en su mandato, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 11

Durante el periodo de su mandato, los Diputados gozarán, asimismo, de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Congreso.

Artículo 12

El Presidente del Congreso, una vez conocida la detención de un Diputado o cualquiera otra actuación judicial o gubernativa que pudiere obstaculizar el ejercicio de su mandato, adoptará de inmediato cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros.

Artículo 13

1. Recibido un suplicatorio, en solicitud de la autorización del Congreso a que se refiere el artículo 11, el Presidente, previo acuerdo adoptado por la Mesa, lo remitirá, en el plazo de cinco días, a la Comisión del Estatuto de los Diputados. No serán admitidos los suplicatorios que no fueron cursados y documentados en la forma exigida por las leyes procesales vigentes.

2. La Comisión deberá concluir su trabajo en el plazo máximo de treinta días, tras la audiencia del interesado. La audiencia podrá evacuarse por escrito en el plazo que la Comisión fije u oralmente ante la propia Comisión.

3. Concluido el trabajo de la Comisión, la cuestión, debidamente documentada, será sometida al primer Pleno ordinario de la Cámara.

Artículo 14

1. En el plazo de ocho días, contados a partir del acuerdo del Pleno de la Cámara sobre concesión o denegación de la autorización solicitada, el Presidente del Congreso dará traslado del mismo a la autoridad judicial, advirtiéndole de la obligación de comunicar a la Cámara los Autos y Sentencias que se dicten y afecten personalmente al Diputado.

2. El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiere pronunciado en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el periodo de sesiones a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio.

CAPITULO TERCERO

De los deberes de los Diputados

Artículo 15

Los Diputados tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que formen parte.

Artículo 16

Los Diputados están obligados a adecuar su conducta al Reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquél, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas.

Artículo 17

Los Diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

Artículo 18

1. Los Diputados estarán obligados a efectuar declaración notarial de sus bienes patrimoniales y de aquellas actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos.

2. La mencionada declaración deberá formularse en el plazo de dos meses siguientes a la fecha en que cada uno haya asumido plenamente la condición de Diputado.

3. Los Diputados vendrán obligados a poner a disposición de la Comisión del Estatuto de los Diputados, siempre que resulte necesario para su trabajo, copia autorizada de aquella declaración.

Artículo 19

1. Los Diputados deberán observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en la Constitución y en la Ley Electoral.

2. La Comisión del Estatuto de los Diputados elevará al Pleno sus propuestas sobre la situación de incompatibilidad de cada Diputado en el plazo de 20 días siguientes, contados a partir de la plena asunción por el mismo de

la condición de Diputado o de la comunicación, que obligatoriamente habrá de realizar, de cualquier alteración en la declaración formulada a efectos de incompatibilidades.

3. Declarada y notificada la incompatibilidad, el Diputado incurso en ella tendrá ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible. Si no ejercitara la opción en el plazo señalado, se entenderá que renuncia a su escaño.

CAPITULO CUARTO

De la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado

Artículo 20

1. El Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:

1º Presentar en la Secretaría General la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.

2º Cumplimentar su declaración, a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.

3º Prestar, en la primera sesión del Pleno a que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución.

2. Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca.

Artículo 21

1. El Diputado quedará suspendido en sus derechos y deberes parlamentarios:

1º En los casos en que así proceda, por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el presente Reglamento.

2º Cuando, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el Auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta.

2. El Diputado quedará suspendido en su derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

Artículo 22

El Diputado perderá su condición de tal por las siguientes causas:

1º Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del Diputado.

2º Por fallecimiento o incapacitación del Diputado, declarada ésta por decisión judicial firme.

3º Por extinción del mandato, al expirar su plazo o disolverse la Cámara, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara.

4º Por renuncia del Diputado ante la Mesa del Congreso.

TITULO II

De los Grupos Parlamentarios

Artículo 23

1. Los Diputados, en número no inferior a 15, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario

los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación.

2. En ningún caso puede constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

Artículo 24

1. La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

2. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberá constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle.

3. Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo a que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo señalado en el apartado 1 precedente.

4. Los asociados se computarán para la determinación de los mínimos que se establecen en el artículo precedente, así como para fijar el número de Diputados de cada Grupo en las distintas Comisiones.

Artículo 25

1. Los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto.

2. Ningún Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.

Artículo 26

Los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición. Para que la incorporación pueda producirse, deberá constar la aceptación del portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente. En caso contrario, quedarán incorporados al Grupo Parlamentario Mixto.

Artículo 27

1. El cambio de un Grupo Parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones, siendo en todo caso aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.

2. Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél.

Artículo 28

1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.

2. Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida.

Artículo 29

Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos.

TITULO III

De la organización del Congreso

CAPITULO PRIMERO

De la Mesa

SECCION 1ª

De las funciones de la Mesa y de sus miembros

Artículo 30

1. La Mesa es el órgano rector de la Cámara y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista.
2. La Mesa estará compuesta por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.
3. El Presidente dirige y coordina la acción de la Mesa.

Artículo 31

1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:
 - 1º Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara.
 - 2º Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.
 - 3º Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.
 - 4º Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.
 - 5º Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.

6º Programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada periodo de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces.

7º Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.

2. Si un Diputado o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su consideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada.

Artículo 32

1. El Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

3. El presidente desempeña, asimismo, todas las demás funciones que le confieren la Constitución, las leyes y el presente Reglamento.

Artículo 33

Los Vicepresidentes, por su orden, sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste. Desempeñan, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa.

Artículo 34

Los Secretarios supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente, las Actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces,

así como las certificaciones que hayan de expedirse, asisten al Presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones; colaboran al normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones del Presidente; ejercen, además, cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa.

Artículo 35

1. La Mesa se reunirá a convocatoria del Presidente y estará asesorada por el Letrado Secretario General, que redactará el Acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos.

2. El nombramiento de Secretario General se realizará por la Mesa del Congreso, a propuesta de su Presidente, entre los Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos.

SECCION 2*

De la elección de los miembros de la Mesa

Artículo 36

1. El Pleno elegirá a los miembros de la Mesa en la sesión constitutiva del Congreso.

2. Se procederá a nueva elección de los miembros de la Mesa cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales supusieran cambio en la titularidad de más del 10 por ciento de los escaños. Dicha elección tendrá lugar una vez que los nuevos Diputados hayan adquirido la plena condición de tales.

Artículo 37

1. En la elección del Presidente, cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultará elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviera en primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga más votos.

2. Los cuatro Vicepresidentes se elegirán simultáneamente. Cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultarán elegidos, por orden sucesivo, los cuatro que obtengan mayor número de votos. En la misma forma serán elegidos los cuatro Secretarios.

3. Si en alguna votación se produjere empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos hasta que el empate quede dirimido.

Artículo 38

Las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura serán cubiertas por elección del Pleno en la forma establecida en el artículo anterior, adaptado en sus previsiones a la realidad de las vacantes a cubrir.

CAPITULO SEGUNDO

De la Junta de Portavoces

Artículo 39

1. Los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Este la convocará a iniciativa propia o a petición de los Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.

2. De las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista.

3. A las reuniones de la Junta deberán asistir, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo que no tendrá derecho a voto.

4. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.

CAPITULO TERCERO

De las Comisiones

SECCION 1ª

De las Comisiones. Normas generales

Artículo 40

1. Las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara.

2. Los Grupos Parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso. Si la sustitución fuere sólo para un determinado asunto, debate o sesión, la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, y si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitirá como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido.

3. Los miembros del Gobierno podrán asistir con voz a las Comisiones, pero sólo podrán votar en aquellas de que formen parte.

Artículo 41

Las Comisiones, con las excepciones previstas en este Reglamento, eligen de entre sus miembros una Mesa, compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. La elección se verificará de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

Artículo 42

1. Las Comisiones serán convocadas por su Presidente, de acuerdo con el del Congreso, por iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión.

2. El Presidente del Congreso podrá convocar y presidir cualquier Comisión, aunque sólo tendrá voto en aquellas de que forme parte.

Artículo 43

1. Las Comisiones conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso.

2. La Mesa del Congreso, por propia iniciativa o a petición de una Comisión interesada, podrá acordar que sobre una cuestión que sea de la competencia principal de una Comisión informe previamente otra u otras Comisiones.

3. Las Comisiones deberán concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses, excepto en aquellos casos en que la Constitución o este Reglamento impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, atendidas las circunstancias excepcionales que puedan concurrir, acuerde ampliarlo o reducirlo.

Artículo 44

Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar:

1º La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado dos del artículo 7º.

2º La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.

3º La presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.

4º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

Artículo 45

Los Letrados prestarán en las Comisiones y respecto de sus Mesas y Ponencias el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquellas encomendadas, y redactarán sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

SECCION 2ª

De las Comisiones Permanentes

Artículo 46

1. Son Comisiones Permanentes Legislativas las siguientes:

- 1ª Constitucional.
- 2ª Asuntos Exteriores.
- 3ª Justicia e Interior.
- 4ª Defensa.
- 5ª Educación y Cultura.
- 6ª Economía, Comercio y Hacienda.
- 7ª Presupuestos.
- 8ª Agricultura, Ganadería y Pesca.
- 9ª Industria, Obras Públicas y Servicios.
- 10ª Política Social y de Empleo.
- 11ª Régimen de las Administraciones Públicas.

2. Son también Comisiones Permanentes aquellas que deban constituirse por disposición legal y las siguientes:

- 1ª Reglamento.
- 2ª Estatuto de los Diputados.
- 3ª Peticiones.

3. Las Comisiones Permanentes a que se refieren los apartados anteriores deberán constuirse dentro de los 10 días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso.

Artículo 47

La Comisión de Reglamento estará formada por el Presidente de la Cámara, que la presidirá por los demás miembros de la Mesa del Congreso y

por los Diputados que designen los Grupos Parlamentarios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de este Reglamento.

Artículo 48

1. La Comisión del Estatuto de los Diputados estará compuesta por un miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios. Tendrá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, que corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres Grupos Parlamentarios de mayor importancia numérica al comienzo de la Legislatura.

2. La Comisión actuará como órgano preparatorio de las resoluciones del Pleno cuando éste, de acuerdo con el Reglamento, deba pronunciarse en asuntos que afecten al Estatuto de los Diputados, salvo en caso de que la propuesta corresponda a la Presidencia o a la Mesa del Congreso.

3. La Comisión elevará al Pleno, debidamente articuladas y razonadas, las propuestas que en su seno se hubieren formalizado.

Artículo 49

1. Será aplicable a la Comisión de Peticiones lo establecido en el apartado 1 del artículo anterior.

2. La Comisión examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara:

1º Al Defensor del Pueblo.

2º A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate.

3º Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.

3. La Comisión también podrá acordar, si no procediere la remisión a que se refiere el apartado anterior, el archivo de la petición sin más trámites.

4. En todo caso se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

Artículo 50

1. El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura en que el acuerdo se adopte.

2. El acuerdo de creación fijará el criterio de distribución de competencias entre la Comisión creada y las que, en su caso, puedan resultar afectadas.

3. Por el mismo procedimiento señalado en el apartado 1 podrá acordarse la disolución de las Comisiones a que este artículo se refiere.

SECCION 3ª

De las Comisiones no Permanentes

Artículo 51

Son Comisiones no Permanentes las que se crean para un trabajo concreto. Se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.

Artículo 52

1. El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.

2. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.

3. La Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá, en su caso, dictar las oportunas normas de procedimiento.

4. Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara. El Presidente del Congreso, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones.

5. Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

6. A petición del Grupo Parlamentario proponente se publicarán también en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» los votos particulares rechazados.

Artículo 53

La creación de Comisiones no Permanentes, distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces.

CAPITULO CUARTO

Del Pleno

Artículo 54

El Pleno del Congreso será convocado por su Presidente, por propia iniciativa o a solicitud, al menos, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

Artículo 55

1. Los Diputados tomarán asiento en el salón de sesiones conforme a su adscripción a Grupos Parlamentarios y ocuparán siempre el mismo escaño.

2. Habrá en el salón de sesiones un banco especial destinado a los miembros del Gobierno.

3. Sólo tendrán acceso al salón de sesiones, además de las personas indicadas, los funcionarios de las Cortes en el ejercicio de su cargo y quienes estén expresamente autorizados por el Presidente.

CAPITULO QUINTO

De la Diputación Permanente

Artículo 56

1. La Diputación Permanente estará presidida por el Presidente del Congreso y formarán parte de la misma un mínimo de 21 miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

2. La fijación del número de miembros se hará conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 40. Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes.

3. La Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

4. La Diputación Permanente será convocada por el Presidente a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla.

Artículo 57

Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además:

1º En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.

b) Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

2º En los lapsos de tiempo entre periodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución.

Artículo 58

Será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno en el presente Reglamento.

Artículo 59 .

Después de la celebración de elecciones generales, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Congreso, una vez constituido éste de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas.

CAPITULO SEXTO

De los medios personales y materiales

Artículo 60

1. El Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento.

2. Se dotará, en especial, a la Comisión de Presupuestos de los medios personales y materiales propios, con objeto de realizar el asesoramiento técnico pertinente en aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

3. La relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de ellos se hará por la Mesa del Congreso.

TITULO IV

De las disposiciones generales de funcionamiento

CAPITULO PRIMERO

De las sesiones

Artículo 61

1. El Congreso se reunirá anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones, de septiembre a diciembre y de febrero a junio.

2. Fuera de dichos periodos, la Cámara sólo podrá celebrar sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En la petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada.

3. La Presidencia convocará la sesión extraordinaria si se le pide, de conformidad con la Constitución, por quien establece el párrafo anterior y de acuerdo con el orden del día que le haya sido propuesto. En todo caso, la Cámara permanecerá reunida hasta el momento en que se haya agotado el orden del día para el que fue convocada.

Artículo 62

1. Las sesiones, por regla general, se celebrarán en días comprendidos entre el martes y el viernes, ambos inclusive, de cada semana.

2. Podrán, no obstante, celebrarse en días diferentes de los señalados:

1º Por acuerdo tomado en Pleno o en Comisión, a iniciativa de sus respectivos Presidentes, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados miembros de la Cámara o de la Comisión.

2º Por acuerdo de la Mesa del Congreso, aceptado por la Junta de Portavoces.

Artículo 63

Las Sesiones del Pleno serán públicas con las siguientes excepciones:

1º Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un Diputado.

2º Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados o formuladas por las Comisiones de Investigación.

3º Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiere acordado.

Artículo 64

1. Las sesiones de las Comisiones no serán públicas. No obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto.

2. Las sesiones de las Comisiones serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes.

3. Serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación.

Artículo 65

1. De las sesiones del Pleno y de las Comisiones se levantará Acta, que contendrá una relación sucinta de las materias debatidas, personas intervinientes, incidencias producidas y acuerdos adoptados.

2. Las Actas serán firmadas por uno de los Secretarios, con el visto bueno del Presidente, y quedarán a disposición de los Diputados en la Secretaría General del Congreso. En el caso de que no se produzca reclamación sobre su contenido dentro de los 10 días siguientes a la celebración de la sesión, se entenderá aprobada; en caso contrario, se someterá a la decisión del órgano correspondiente en su siguiente sesión.

Artículo 66

Los Senadores podrán asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones que no tengan carácter secreto.

CAPITULO SEGUNDO

Del orden del día

Artículo 67

1. El orden del día del Pleno será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

2. El orden del día de las Comisiones será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso.

3. El Gobierno podrá pedir que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que éste haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día.

4. A iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios.

Artículo 68

1. El orden del día del Pleno puede ser alterado por acuerdo de éste, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

2. El orden del día de una Comisión puede ser alterado por acuerdo de ésta, a propuesta de su Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados miembros de la misma.

3. En uno y otro caso, cuando se trate de incluir un asunto, éste tendrá que haber cumplido los trámites reglamentarios que le permitan estar en condiciones de ser incluido.

CAPITULO TERCERO

De los debates

Artículo 69

Ningún debate podrá comenzar sin la previa distribución, a todos los Diputados con derecho a participar en el Pleno o en la Comisión, en su caso, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base en el mismo, salvo acuerdo en contrario de la Mesa del Congreso o de la Comisión, debidamente justificado.

Artículo 70

1. Ningún Diputado podrá hablar sin haber pedido y obtenido del Presidente la palabra. Si un Diputado llamado por la Presidencia no se encuentra presente, se entiende que ha renunciado a hacer uso de la palabra.

2. Los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz. El orador podrá hacer uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño.

3. Nadie podrá ser interrumpido cuando hable, sino por el Presidente, para advertirle que se ha agotado el tiempo, para llamarle a la cuestión o al orden, para retirarle la palabra o para hacer llamadas al orden a la Cámara o a alguno de sus miembros o al público.

4. Los Diputados que hubieren pedido la palabra en un mismo sentido podrán cederse el turno entre sí. Previa comunicación al Presidente y para un caso concreto, cualquier Diputado con derecho a intervenir podrá ser sustituido por otro del mismo Grupo Parlamentario.

5. Los miembros del Gobierno podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de la Cámara.

6. Transcurrido el tiempo establecido, el Presidente, tras indicar dos veces al orador que concluya, le retirará la palabra.

Artículo 71

1. Cuando, a juicio de la Presidencia, en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones, que impliquen juicio de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un Diputado, podrá concederse al aludido el uso de la palabra por tiempo no superior a tres minutos, para que, sin entrar en el fondo del asunto en debate, conteste estrictamente a las alusiones realizadas. Si el Diputado excediere estos límites, el Presidente le retirará inmediatamente la palabra.

2. No se podrá contestar a las alusiones sino en la misma sesión o en la siguiente.

3. Cuando la alusión afecte al decoro o dignidad de un Grupo Parlamentario, el Presidente podrá conceder a un representante de aquél el uso de la palabra por el mismo tiempo y con las condiciones que se establecen en los apartados 1 y 2 del presente artículo.

Artículo 72

1. En cualquier estado del debate, un Diputado podrá pedir la observancia del Reglamento. A este efecto, deberá citar el artículo o artículos cuya aplicación reclame. No cabrá por este motivo debate alguno, debiendo acatarse la resolución que la Presidencia adopte a la vista de la alegación hecha.

2. Cualquier Diputado podrá también pedir, durante la discusión o antes de votar, la lectura de las normas o documentos que crea conducentes a la ilustración de la materia de que se trate. La Presidencia podrá denegar las lecturas que considere no pertinentes o innecesarias.

Artículo 73

1. En todo debate, el que fuera contradicho en sus argumentaciones por otro u otros intervinientes tendrá derecho a replicar o rectificar por una sola vez y por tiempo máximo de cinco minutos.

2. Lo establecido en el presente Reglamento para cualquier debate se entiende sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y, valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario.

Artículo 74

1. Si no hubiere precepto específico se entenderá que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra. La duración de las intervenciones en una discusión sobre cualquier asunto o cuestión, salvo precepto de este Reglamento en contrario, no excederá de 10 minutos.

2. Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de 15 minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de 10 minutos.

Artículo 75

1. Las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto podrán tener lugar a través de un solo Diputado y por idéntico tiempo que los demás Grupos Parlamentarios, siempre que todos sus componentes presentes así lo acuerden y hagan llegar a la Presidencia de la Cámara, por medio del portavoz o Diputado que lo sustituyere, el acuerdo adoptado.

2. De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados. En lugar de la tercera parte, el tiempo será de la mitad, y en lugar de tres Diputados serán dos, cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos.

3. Si se formalizaran discrepancias respecto de quién ha de intervenir, el Presidente decidirá en el acto en función de las diferencias reales de posición, pudiendo denegar la palabra a todos.

4. Todos los turnos generales de intervención de los Grupos Parlamentarios serán iniciados por el Grupo Parlamentario Mixto.

Artículo 76

El cierre de una discusión podrá acordarlo siempre la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, cuando estimare que un asunto está suficientemente debatido. También podrá acordarlo a petición del portavoz de un Grupo Parlamentario. En torno a esta petición de cierre podrán hablar, durante cinco minutos como máximo cada uno, un orador en contra y otro a favor.

Artículo 77

Cuando el Presidente, los Vicepresidentes o los Secretarios de la Cámara o de la Comisión desearan tomar parte en el debate, abandonarán su lugar en la Mesa y no volverán a ocuparlo hasta que haya concluido la discusión del tema de que se trate.

CAPITULO CUARTO

De las votaciones

Artículo 78

1. Para adoptar acuerdos, la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

2. Si llegado el momento de la votación o celebrada ésta resultase que no existe el quórum a que se refiere el apartado anterior, se pospondrá la votación por el plazo máximo de dos horas. Si transcurrido este plazo tampoco pudiera celebrarse válidamente aquélla, el asunto será sometido a decisión del órgano correspondiente en la siguiente sesión.

Artículo 79

1. Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las leyes orgánicas o este Reglamento.

2. El voto de los Diputados es personal e indelegable. Ningún Diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado.

Artículo 80

Las votaciones no podrán interrumpirse por causa alguna. Durante el desarrollo de la votación, la Presidencia no concederá el uso de la palabra y ningún Diputado podrá entrar en el salón ni abandonarlo.

Artículo 81

En los casos establecidos en el presente Reglamento y en aquellos que por su singularidad o importancia la Presidencia así lo acuerde, la votación se realizará a hora fija, anunciada previamente por aquélla. Si llegada la hora fijada, el debate no hubiere finalizado, la Presidencia señalará nueva hora para la votación.

Artículo 82

La votación podrá ser:

- 1º Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
- 2º Ordinaria.
- 3º Pública por llamamiento.
- 4º Secreta.

Artículo 83

Se entenderán aprobadas por asentimiento las propuestas que haga la Presidencia cuando, una vez enunciadas, no susciten reparo u oposición.

Artículo 84

La votación ordinaria podrá realizarse, por decisión de la Presidencia, en una de las siguientes formas:

1º Levantándose primero quienes aprueben, después quienes desapruében y, finalmente, los que se abstengan. El Presidente ordenará el recuento por los Secretarios si tuviera duda del resultado o si, incluso después de publicado éste, algún Grupo Parlamentario lo reclamare.

2º Por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Diputado y los resultados totales de la votación.

Artículo 85

1. La votación será pública por llamamiento o secreta cuando así lo exija este Reglamento o lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados o de los miembros de la Comisión. Si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario, prevalecerá la de votación secreta. En ningún caso la votación podrá ser secreta en los procedimientos legislativos.

2. Las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza serán en todo caso públicas por llamamiento.

Artículo 86

En la votación pública por llamamiento, un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o «abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. El Gobierno y la Mesa votarán al final.

Artículo 87

1. La votación secreta podrá hacerse:

1º Por procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación, omitiendo la identificación de los votantes.

2º Por papeletas cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la Presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud de voto secreto.

2. Para realizar las votaciones a que se refiere el punto 2º del apartado anterior, los Diputados serán llamados nominalmente a la Mesa para depositar la papeleta en la urna correspondiente.

Artículo 88

1. Cuando ocurriere empate en alguna votación, se realizará una segunda y, si persistiere aquél, se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable la Presidencia. Transcurrido el plazo, se repetirá la votación y, si de nuevo se produjese empate, se entenderá desechado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate.

2. En las votaciones en Comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno.

3. Ello no obstante, en los procedimientos legislativos en los que la Comisión actúe con competencia plena y en las mociones y proposiciones no de ley en Comisión, el empate mantenido tras las votaciones previstas en el apartado 1 será dirimido sometiendo la cuestión a la decisión del Pleno.

Artículo 89

1. Verificada una votación, o el conjunto de votaciones sobre una misma cuestión, cada Grupo Parlamentario podrá explicar el voto por tiempo máximo de cinco minutos.

2. En los proyectos, proposiciones de ley y tratados o convenios internacionales sólo podrá explicarse el voto tras la última votación, salvo que se hubiera dividido en partes claramente diferenciadas a efectos del debate, en cuyo caso cabrá la explicación después de la última votación correspondiente a cada parte. En los casos previstos en este apartado, la Presidencia podrá ampliar el tiempo hasta 10 minutos.

3. No cabrá explicación del voto cuando la votación haya sido secreta o cuando todos los Grupos Parlamentarios hubieran tenido oportunidad de intervenir en el debate precedente. Ello no obstante, y en este último supuesto, el Grupo Parlamentario que hubiera intervenido en el debate, y como consecuencia del mismo hubiera cambiado el sentido de su voto, tendrá derecho a explicarlo.

CAPITULO QUINTO

Del cómputo de los plazos y de la presentación de documentos

Artículo 90

1. Salvo disposición en contrario, los plazos señalados por días en este Reglamento se computarán en días hábiles, y los señalados por meses de fecha a fecha.

2. Se excluirán del cómputo los periodos en los que el Congreso no celebre sesiones, salvo que el asunto en cuestión estuviese incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. La Mesa de la Cámara fijará los días que han de habilitarse a los solos efectos de cumplimentar los trámites que posibiliten la celebración de aquélla.

Artículo 91

1. La Mesa de la Cámara podrá acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento.

2. Salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad.

Artículo 92

1. La presentación de documentos en el Registro de la Secretaría General del Congreso podrá hacerse en los días y horas que fije la Mesa de la Cámara.

2. Serán admitidos los documentos presentados dentro del plazo en las Oficinas de Correos, siempre que concurren los requisitos exigidos al efecto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

CAPITULO SEXTO

De la declaración de urgencia

Artículo 93

1. A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia.

2. Si el acuerdo se tomara hallándose un trámite en curso, el procedimiento de urgencia se aplicará para los trámites siguientes a aquél.

Artículo 94

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 91 del presente Reglamento, los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario.

CAPITULO SEPTIMO

De las publicaciones del Congreso y de la publicidad de sus trabajos

Artículo 95

Serán publicaciones oficiales del Congreso de los Diputados:

1º El «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Sección Congreso de los Diputados.

2º El «Diario de Sesiones» del Pleno de la Cámara, de la Diputación Permanente y de las Comisiones.

Artículo 96

1. En el «Diario de Sesiones» se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del Pleno, de la Diputación Permanente y de las Comisiones que no tengan carácter secreto.

2. De las sesiones secretas se levantará Acta taquigráfica, cuyo único ejemplar se custodiará en la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado por los Diputados, previo acuerdo de la Mesa. Los acuerdos adoptados se publicarán en el «Diario de Sesiones», salvo que la Mesa de la Cámara decida el carácter reservado de los mismos y sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo 52 de este Reglamento.

Artículo 97

1. En el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Sección Congreso de los Diputados, se publicarán los textos y documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este Reglamento, sea necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación parlamentaria o sea ordenada por la Presidencia.

2. La Presidencia de la Cámara, por razones de urgencia, podrá ordenar, a efectos de su debate y votación y sin perjuicio de su debida constancia ulterior en el «Boletín Oficial», que los documentos a que se refiere el apartado anterior sean objeto de reproducción por otro medio mecánico y de reparto a los Diputados miembros del órgano que haya de debatirlos.

Artículo 98

1. La Mesa de la Cámara adoptará las medidas adecuadas en cada caso, para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos del Congreso de los Diputados.

2. La propia Mesa regulará la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios, con objeto de que puedan acceder a los locales del recinto parlamentario que se les destine y a las sesiones a que puedan asistir.

3. Nadie podrá, sin estar expresamente autorizado por el Presidente del Congreso, realizar grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones de los órganos de la Cámara.

CAPITULO OCTAVO

De la disciplina parlamentaria

SECCION 1ª

De las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los Diputados

Artículo 99

1. El Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6º a 9º del presente Reglamento en los siguientes supuestos:

1º Cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones.

2º Cuando quebrantare el deber de secreto establecido en el artículo 16 de este Reglamento.

2. El acuerdo de la Mesa, que será motivado, señalará la extensión y la duración de las sanciones, que podrán extenderse también a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 del presente Reglamento.

Artículo 100

La prohibición de asistir a una o dos sesiones y la expulsión inmediata de un Diputado podrán ser impuestas por el Presidente, en los términos establecidos en el presente Reglamento.

Artículo 101

La suspensión temporal en la condición de Diputado podrá acordarse por el Pleno de la Cámara, por razón de disciplina parlamentaria, en los siguientes supuestos:

1º Cuando impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99, el Diputado persistiere en su actitud.

2º Cuando el Diputado portare armas dentro del recinto parlamentario.

3º Cuando el Diputado, tras haber sido expulsado del salón de sesiones, se negare a abandonarlo.

4º Cuando el Diputado contraviniere lo dispuesto en el artículo 17 de este Reglamento.

2. Las propuestas formuladas por la Mesa de la Cámara en los tres primeros supuestos del apartado anterior y por la Comisión del Estatuto de los Diputados en el 4º, se someterán a la consideración y decisión del Pleno de la Cámara en sesión secreta. En el debate los Grupos Parlamentarios podrán intervenir por medio de sus portavoces y la Cámara resolverá sin más trámites.

3. Si la causa de la sanción pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito, la Presidencia pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente.

SECCION 2ª

De las llamadas a la cuestión y al orden

Artículo 102

1. Los oradores serán llamados a la cuestión siempre que estuvieren fuera de ella, ya por digresiones extrañas al punto de que se trata, ya por volver sobre lo que estuviere discutido o votado.

2. El Presidente retirará la palabra al orador al que hubiera de hacer una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención.

Artículo 103

Los Diputados y los oradores serán llamados al orden:

1º Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad.

2º Cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones.

3º Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alteraren el orden de las sesiones.

4º Cuando, retirada la palabra a un orador, pretendiere continuar haciendo uso de ella.

Artículo 104

1. Al Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden tres veces en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión.

2. Si el Diputado sancionado no atendiere al requerimiento de abandonar el salón de sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso, la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 101, podrá imponerle, además, la prohibición de asistir a la siguiente sesión.

3. Cuando se produjera el supuesto previsto en el punto 1º del artículo anterior, el Presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las

ofensas proferidas y ordenará que no consten en el «Diario de Sesiones». La negativa a este requerimiento podrá dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo.

SECCION 3ª

Del orden dentro del recinto parlamentario

Artículo 105

El Presidente, en el ejercicio de los poderes de política a que se refiere el artículo 72.3 de la Constitución, velará por el mantenimiento del orden en el recinto del Congreso de los Diputados y en todas sus dependencias, a cuyo efecto podrá adoptar cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbaren aquél.

Artículo 106

Cualquier persona que en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella y fuese o no Diputado, promoviere desorden grave con su conducta de obra o de palabra, será inmediatamente expulsado. Si se tratase de un Diputado, el Presidente le suspenderá, además, en el acto en su condición de Diputado por plazo de hasta un mes, sin perjuicio de que la Cámara, a propuesta de la Mesa y de acuerdo con lo previsto en el artículo 101, pueda ampliar o agravar la sanción.

Artículo 107

1. El Presidente velará, en las sesiones públicas, por el mantenimiento del orden de las tribunas.

2. Quienes en éstas dieran muestras de aprobación o desaprobación, perturbar en el orden o faltaren a la debida compostura, serán inmediatamente expulsados del Palacio por indicación de la Presidencia, ordenando, cuando lo estime conveniente, que los Servicios de Seguridad de la Cámara levanten las oportunas diligencias por si los actos producidos pudieran ser constitutivos de delito o falta.

TITULO V
Del procedimiento legislativo

CAPITULO PRIMERO
De la iniciativa legislativa

Artículo 108

La iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados corresponde:

1º Al Gobierno.

2º Al Senado, de acuerdo con la Constitución y su propio Reglamento.

3º A las Asambleas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos.

4º A los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 87.3 de la Constitución y con la Ley Orgánica que lo desarrolle.

5º Al propio Congreso de los Diputados en los términos que establece el presente Reglamento.

CAPITULO SEGUNDO
Del procedimiento legislativo común

SECCION 1ª

De los proyectos de ley

I. Presentación de enmiendas

Artículo 109

Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente.

Artículo 110

1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de 15 días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión.

2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado.

3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios.

4. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga.

5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada Disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos.

Artículo 111

1. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

2. A tal efecto, la Ponencia encargada de redactar el informe remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior.

3. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de 15 días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad.

4. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores.

II. Debates de totalidad en el Pleno

Artículo 112

1. El debate de totalidad de los proyectos de ley en el Pleno procederá cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad. El Presidente de la Comisión, en este caso, trasladará al Presidente del Congreso las enmiendas a la totalidad que se hubieren presentado para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria en que hayan de debatirse.

2. El debate de totalidad se desarrollará con sujeción a lo establecido en este Reglamento para los de este carácter, si bien cada una de las enmiendas presentadas podrá dar lugar a un turno a favor y a otro en contra.

3. Terminada la deliberación el Presidente someterá a votación las enmiendas a la totalidad defendidas, comenzando por aquellas que propongan la devolución del proyecto al Gobierno.

4. Si el Pleno acordara la devolución del proyecto, éste quedará rechazado y el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno. En caso contrario, se remitirá a la Comisión para proseguir su tramitación.

5. Si el Pleno aprobase una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente, publicándose en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y procediéndose a abrir un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán formularse sobre el articulado.

III. Deliberación en la Comisión

Artículo 113

1. Finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su

seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de 15 días.

2. La mesa de la Comisión, sin perjuicio de lo establecido en el apartado tres del artículo 43 del presente Reglamento, podrá prorrogar el plazo para la emisión del informe, cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de la ley así lo exigiere.

Artículo 114

1. Concluido el informe de la Ponencia, comenzará el debate en Comisión, que se hará artículo por artículo. En cada uno de ellos podrán hacer uso de la palabra los enmendantes al artículo y los miembros de la Comisión.

2. Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de Motivos como preámbulo de la ley.

3. Durante la discusión de un artículo la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en este momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

Artículo 115

1. En la dirección de los debates de la Comisión, la Presidencia y la Mesa ejercerán las funciones que en este Reglamento se confieren a la Presidencia y a la Mesa del Congreso.

2. El Presidente de la Comisión, de acuerdo con la Mesa de ésta, podrá establecer el tiempo máximo de la discusión para cada artículo, el que corresponda a cada intervención, a la vista del número de peticiones de palabra y el total para la conclusión del dictamen.

Artículo 116

El dictamen de la Comisión, firmado por su Presidente y por uno de los Secretarios, se remitirá al Presidente del Congreso a efectos de la tramitación subsiguiente que proceda.

IV. Deliberación en el Pleno

Artículo 117

Los Grupos Parlamentarios, dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, en escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deberá comunicar los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno.

Artículo 118

1. El debate en el Pleno podrá comenzar por la presentación que de la iniciativa del Gobierno haga un miembro del mismo y por la que del dictamen haga un Diputado de la Comisión, cuando así lo hubiera acordado ésta. Estas intervenciones no podrán exceder de 15 minutos.

2. La Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá:

1º Ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

2º Fijar de antemano el tiempo máximo de debates de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.

3. Durante el debate la Presidencia podrá admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Sólo podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige.

Artículo 119

Terminado el debate de un proyecto, si, como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno

de sus puntos, la Mesa de la Cámara podrá, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión, con el único fin de que ésta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación.

V. Deliberación sobre acuerdos del Senado

Artículo 120

Aprobado un proyecto de ley por el Congreso, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en la tramitación ante la Cámara, al Presidente del Senado.

Artículo 121

Los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara.

Artículo 122

1. En caso de que el Senado hubiera opuesto su veto a un proyecto de ley, el debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Terminado el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará levantado el veto.

2. Si no obtuviere dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación, transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple de los votos emitidos, quedará, igualmente, levantado el veto; en caso contrario, el proyecto resultará rechazado.

Artículo 123

Las enmiendas propuestas por el Senado serán objeto de debate y votación y quedarán incorporadas al texto del Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos.

SECCION 2ª

De las proposiciones de ley

Artículo 124

Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Artículo 125

Las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en consideración por el Senado, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración.

Artículo 126

1. Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:

- 1º Un Diputado con la firma de otros 14 miembros de la Cámara.
- 2º Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

3. Transcurridos 30 días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

4. Antes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

5. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno.

Artículo 127

Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquélla.

SECCION 3ª

De la retirada de proyectos y proposiciones de ley

Artículo 128

El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de ésta.

Artículo 129

La iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara.

CAPITULO TERCERO

De las especialidades en el procedimiento legislativo

SECCION 1ª

De los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica

Artículo 130

1. Se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe.

2. Una vez concluido el trámite de informe, y siempre que la cuestión no se hubiere planteado con anterioridad, la Comisión podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que ésta estudie si el proyecto reviste o no carácter de Ley Orgánica. La Mesa del Congreso, con el criterio, en su caso, de la Ponencia que redactó el informe, acordará la calificación que proceda. Si la calificación de la ley como orgánica se produjera, habiéndose ya iniciado el debate en Comisión, el procedimiento se retrotraerá al momento inicial de dicho debate.

3. Las enmiendas que contengan materias reservadas a Ley Orgánica que se hayan presentado a un proyecto de ley ordinaria sólo podrán ser admitidas a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso, a consulta de la correspondiente Ponencia, estándose, en su caso, a lo previsto en el apartado anterior.

Artículo 131

1. Los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección.

2. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación será anunciada con antelación por la Presidencia de la

Cámara y, si en ella se consigue la citada mayoría, el proyecto será remitido al Senado. Si, por el contrario, aquélla no se consiguiese, el proyecto será devuelto a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes.

3. El debate sobre el nuevo dictamen se ajustará a las normas que regulan los de totalidad. Si en la votación se consiguiese el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara se enviará al Senado, entendiéndose rechazado en caso contrario.

Artículo 132

En el supuesto de que el Senado opusiera su veto o introdujera enmiendas a un proyecto o proposición de Ley Orgánica, se procederá conforme a lo establecido en el procedimiento legislativo común con las dos salvedades siguientes:

1º La ratificación del texto inicial y consiguiente levantamiento del veto requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

2º El texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto. Si en dicha votación se obtuviera la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado.

SECCION 2ª

Del proyecto de Ley de Presupuestos

Artículo 133

1. En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente Sección.

2. El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara.

3. Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.

4. Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Artículo 134

1. El debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. En dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Una vez finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos.

2. El debate de Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos. Todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañar a aquél.

3. El Presidente de la Comisión y el de la Cámara, de acuerdo con sus respectivas Mesas, podrá ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto.

4. El debate final de los Presupuestos Generales del Estado en el Pleno de la Cámara se desarrollará diferenciando el conjunto del articulado de la Ley y cada una de sus Secciones.

Artículo 135

Las disposiciones de la presente Sección serán aplicables a la tramitación y aprobación de los Presupuestos de los Entes Públicos para los que la ley establezca la necesidad de aprobación por las Cortes.

SECCION 3ª

De los Estatutos de Autonomía

I. Del procedimiento ordinario

Artículo 136

1. Recibido en el Congreso un proyecto de Estatuto elaborado por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición transito-

ria primera de la Constitución, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos.

2. Si la Mesa considerase cumplidos tales requisitos, el proyecto de Estatuto se tramitará como proyecto de Ley Orgánica.

3. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido algún trámite constitucionalmente exigido o que el proyecto adolece de algún defecto de forma, se comunicará a la Asamblea que lo hubiere elaborado y se suspenderá la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste.

II. Del procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución

Artículo 137

1. Cuando el proyecto de Estatuto se hubiere elaborado de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 151.2 de la Constitución y una vez admitido a trámite por la Mesa, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, se abrirá un plazo de quince días para la presentación de los motivos de desacuerdo al mismo, que deberán ir respaldados al menos por un Grupo Parlamentario.

2. Al mismo tiempo, el Presidente del Congreso notificará dicha resolución a la Asamblea proponente invitándola a designar, si no lo hubiere hecho con anterioridad y a efectos de lo dispuesto en el artículo 151.2.2 de la Constitución, una Delegación que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, elegida entre los miembros de la Asamblea y con una adecuada representación de las formaciones políticas presentes en la misma.

Artículo 138

1. El plazo de dos meses a que se refiere el artículo 151.2.2 de la Constitución empezará a contarse a partir del día en que finalice el plazo de presentación de los motivos de desacuerdo.

2. El cómputo de dicho plazo respetará lo preceptuado en la Disposición transitoria sexta de la Constitución.

Artículo 139

1. El mismo día en que deba iniciarse el cómputo del plazo de dos meses, de acuerdo con el artículo anterior, la Comisión Constitucional, convocada al efecto, designará de su seno una Ponencia con representación adecuada de todos los Grupos Parlamentarios que integran la Cámara.
2. Al propio tiempo, la Delegación de la Asamblea proponente designará de entre sus miembros una Ponencia en número no superior al de los ponentes de la Comisión Constitucional.

Artículo 140

1. Bajo la presidencia del Presidente de la Comisión Constitucional, ambas Ponencias procederán conjuntamente al estudio de los motivos de desacuerdo formulados al proyecto de Estatuto.
2. La Ponencia conjunta intentará alcanzar un acuerdo en el plazo de un mes, a contar desde su designación, proponiendo la redacción de un texto definitivo. Este texto se someterá a la votación separada de cada una de las Ponencias. Se entenderá que existe acuerdo cuando la mayoría de cada una de ellas, expresada en voto ponderado en función al número de parlamentarios de cada Grupo Parlamentario o formación política, respectivamente, sea favorable al texto propuesto.
3. La ponencia conjunta podrá recabar la presencia de representantes del Gobierno a efectos de que sea facilitada información que pueda contribuir a un mejor estudio del proyecto de Estatuto. Con este mismo fin podrá requerir la presencia de expertos que hayan asistido a la Asamblea proponente.
4. De las reuniones de la Ponencia conjunta se levantará Acta.

Artículo 141

1. Ultimados sus trabajos y en todo caso transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior, la Ponencia conjunta remitirá su informe a la Comisión Constitucional y a la Delegación de la Asamblea proponente, con expresión de los textos sobre los que hubiere acuerdo, de

aquellos en los que se hubiere manifestado desacuerdo y de los votos particulares, si los hubiere.

2. El informe de la Ponencia conjunta, con los textos acordados, los discordantes, en su caso, y los votos particulares, si los hubiere, serán publicados e inmediatamente sometidos a la Comisión Constitucional y a la Delegación de la Asamblea proponente, en reunión conjunta, bajo la presidencia del Presidente de la Comisión.

Artículo 142

1. Reunida la Comisión conjunta a que hace referencia el artículo anterior, se concederá un turno de defensa de quince minutos sobre cada uno de los textos acordados, los discordantes, en su caso, y los votos particulares, si los hubiere. Asimismo, podrán realizarse las intervenciones de rectificación que estime pertinente la Presidencia de la Comisión.

2. Concluidas todas las intervenciones, se someterán a votación, separadamente, de la Comisión y de la Delegación de la Asamblea, cada uno de los textos y se verificará la existencia o inexistencia de acuerdo.

3. En el caso de mantenerse el desacuerdo, cada representación podrá proponer que la cuestión se traslade nuevamente a la Ponencia conjunta para que en el plazo que le sea señalado intente la consecución del acuerdo por el procedimiento previsto en el artículo 140.

Artículo 143

1. Una vez concluida la deliberación y votación del artículo, se procederá a una votación de conjunto en la que se pronunciarán de nuevo separadamente la Comisión y la Delegación. Si el resultado de dicha votación evidenciara el acuerdo de ambos órganos, se considerarán superados los desacuerdos anteriores, si los hubiere, y el texto resultante se entregará a la Presidencia de la Cámara para su tramitación ulterior.

2. Si no hubiere acuerdo, se declarará así y se notificará este resultado a la Presidencia de la Cámara, a efectos de lo dispuesto en el número 5o. del artículo 151.2 de la Constitución.

Artículo 144

Recibida la comunicación del Gobierno dando cuenta de la aprobación de un proyecto de Estatuto en referéndum, se someterá a voto de ratificación por el Pleno del Congreso, tras un debate que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

III. De la reforma de los Estatutos

Artículo 145

La reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica.

SECCION 4ª

De la revisión y de la reforma constitucionales

Artículo 146

1. Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados.

2. El texto aprobado por el Pleno deberá someterse a una votación final en la que, para quedar aprobado, se requerirá el voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara.

3. Si no hubiere acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado se intentará obtenerlo por medio de una Comisión Mixta paritaria. Si ésta llegase a un acuerdo el texto resultante será sometido a votación, en la que debe obtener la mayoría señalada en el apartado precedente.

4. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayo-

ría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

Artículo 147

1. Los proyectos y proposiciones de ley que postularen la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, el Capítulo II, Sección I del Título I o al Título II de la Constitución, serán sometidos a un debate ante el Pleno, que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

2. Terminado el debate se procederá a la votación. Si votan a favor del principio de revisión las dos terceras partes de los miembros de la Cámara, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Senado.

3. Si en esta Cámara recibiera también la mayoría de los dos terceras partes de los Senadores, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno para que someta a la sanción del Rey el Real Decreto de disolución de las Cortes Generales.

4. Constituidas las nuevas Cortes, la decisión tomada por las disueltas será sometida a ratificación. Si el acuerdo del Congreso fuera favorable, se comunicará al Presidente del Senado.

5. Una vez tomado el acuerdo por ambas Cámaras, el Congreso, por el procedimiento legislativo común, tramitará el nuevo texto constitucional, que para ser aprobado requerirá la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. De obtener dicha aprobación, se remitirá al Senado.

6. Aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, el Presidente del Congreso de los Diputados lo comunicará al del Gobierno, a los efectos del artículo 168.3 de la Constitución.

SECCION 5*

De la competencia legislativa plena de las Comisiones

Artículo 148

1. El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones se presumirá para todos los proyectos y proposicio-

nes de ley que sean constitucionalmente delegadas, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente.

2. El procedimiento aplicable para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno.

Artículo 149

1. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, ó a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.

2. Las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobadas por el Pleno de dicha Cámara.

SECCION 6ª

De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única

Artículo 150

1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

2. Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.

3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado.

TITULO VI

Del control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley

Artículo 151

1. El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley para su debate y votación podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad.

3. Concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación.

4. Convalidado un Real Decreto-ley, el Presidente preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si ésta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución.

5. La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los periodos entre legislaturas.

6. El acuerdo de convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

Artículo 152

El Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación prevista en el artículo 82 de la Constitución, dirigirá al Congreso la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla y que será publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

Artículo 153

1. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.6 de la Constitución, las leyes de delegación establecieren, que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso de los Diputados, se procederá conforme a lo establecido en el presente artículo.

2. Si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeciones se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación legislativa.

3. Si dentro del referido plazo se formulara algún reparo al uso de la delegación en escrito dirigido a la Mesa del Congreso, ésta lo remitirá a la correspondiente Comisión de la Cámara, que deberá emitir dictamen al respecto en el plazo que al efecto se señale.

4. El dictamen será debatido en el Pleno de la Cámara con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo.

5. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación.

TITULO VII

Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa

CAPITULO PRIMERO

De los tratados internacionales

Artículo 154

La celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Cons-

titución requerirá la previa aprobación por las Cortes de una Ley Orgánica de autorización, que se tramitará conforme a lo establecido en el presente Reglamento para las leyes de este carácter.

Artículo 155

1. La presentación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los casos previstos en el apartado I del artículo 94 de la Constitución.

2. El Gobierno solicitará de las Cortes Generales la concesión de dicha autorización mediante el envío al Congreso de los Diputados del correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros junto con el texto del tratado o convenio, así como la memoria que justifique la solicitud y las reservas y declaraciones que el Gobierno pretendiere formular, en su caso. El Congreso deberá pronunciarse tanto acerca de la concesión de la autorización como sobre la formulación de reservas y declaraciones propuestas por el Gobierno.

3. La solicitud a que se refiere el apartado anterior será presentada por el Gobierno al Congreso, dentro de los noventa días siguientes al acuerdo del Consejo de Ministros, plazo que, en casos justificados, podrá ser ampliado hasta ciento ochenta días. En este último supuesto, y una vez transcurridos los noventa días iniciales, el Gobierno estará obligado a enviar al Congreso una comunicación motivando documentalmente el retraso.

4. El acuerdo del Congreso deberá ser adoptado en un plazo de sesenta días.

Artículo 156

1. La tramitación en el Congreso de la concesión de autorización se ajustará al procedimiento legislativo común, con las particularidades que se contienen en el presente Capítulo.

2. Las propuestas presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas a la totalidad en los siguientes casos:

1º Cuando pretendan la denegación o el aplazamiento de la autorización solicitada.

2º Cuando propusieran reservas o declaraciones y éstas no estuvieran previstas por el tratado o convenio.

3. Las propuestas presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios tendrán la consideración de enmiendas al articulado en los siguientes casos:

1º Cuando propusieran la supervisión, adición o modificación a las reservas o declaraciones que el Gobierno pretendiere formular.

2º Cuando formularen reservas o declaraciones previstas por el tratado o convenio.

Artículo 157

1. Si durante la tramitación de un tratado o convenio en el Congreso de los Diputados se suscitaren dudas sobre la constitucionalidad de algunas de sus estipulaciones, el Pleno del Congreso, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados, podrá acordar dirigir al Tribunal Constitucional el requerimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución.

2. La tramitación del tratado o convenio se interrumpirá y sólo podrá reanudarse si el criterio del Tribunal es favorable a la constitucionalidad de las estipulaciones contenidas en aquél.

3. Si el Tribunal entendiere que el tratado o convenio contienen estipulaciones contrarias a la Constitución, sólo podrá tramitarse si se lleva a cabo previamente la revisión constitucional.

Artículo 158

Las discrepancias entre el Congreso de los Diputados y el Senado sobre la concesión de autorización para celebrar tratados o convenios previstos en el artículo 94.1 de la Constitución intentarán resolver por medio de una Comisión Mixta constituida conforme a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución, la cual presentará un texto que será sometido a votación de ambas Cámaras. Si no se apueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Artículo 159

De las comunicaciones del Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 94.2 de la Constitución y de los textos de los correspondientes tratados o convenios, se dará cuenta inmediatamente, para su conocimiento, a la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara.

Artículo 160

En el supuesto de denuncia de un tratado o convenio se seguirá igual procedimiento que el previsto para la prestación del consentimiento para obligarse por dicho tratado o convenio.

CAPITULO SEGUNDO

Del referéndum consultivo

Artículo 161

1. Requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados la propuesta de Decreto que eleve el Presidente del Gobierno al Rey para convocatoria de un referéndum consultivo sobre alguna cuestión política de especial trascendencia.

2. El mensaje o comunicación que al efecto dirija el Presidente del Gobierno al Congreso será debatido en el Pleno de la Cámara. El debate se ajustará a las normas previstas para el de totalidad.

3. La decisión del Congreso será comunicada por el Presidente de la Cámara al del Gobierno.

CAPITULO TERCERO

De los estados de alarma, de excepción y de sitio

Artículo 162

1. Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompa-

ñará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente.

2. Si el Gobierno pretendiere la prórroga del plazo de 15 días a que se refiere el artículo 116.2 de la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire aquél.

3. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada.

4. El debate tendrá lugar en el Pleno y se iniciará con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de prórroga del estado de alarma y se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

5. Finalizado el debate se someterán a votación la solicitud y las propuestas presentadas. De la decisión de la Cámara se dará traslado al Gobierno.

Artículo 163

1. Cuando el Gobierno pretendiere declarar el estado de excepción o prórroga el ya declarado, necesitará la previa autorización del Congreso de los Diputados, a cuyo efecto deberán enviar la correspondiente comunicación que se tramitará conforme a lo previsto en el artículo anterior.

2. En todo caso, la autorización del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se ha de extender y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual con los mismos requisitos.

Artículo 164

1. Cuando el Gobierno propusiera la declaración del estado de sitio, el debate en el Pleno del Congreso se ajustará a las normas establecidas en el artículo 162.

2. El estado de sitio quedará declarado dentro del ámbito territorial y con la duración y condiciones que prevea la propuesta que en el Pleno obtuviera la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

3. El Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno y ordenará que se publique la resolución de la Cámara en el «Boletín Oficial del Estado».

Artículo 165

1. En los supuestos previstos en los tres artículos anteriores, el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el periodo entre sesiones.

2. Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que den lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias que el presente Capítulo atribuye al Pleno del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

CAPITULO CUARTO

De los actos del Congreso en relación con las Comunidades Autónomas

Artículo 166

1. Recibida en el Congreso la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos de las mismas, la Mesa la remitirá a la Comisión Constitucional de la Cámara a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

2. Recibida una comunicación del Senado que conceda o deniegue la autorización para celebrar un acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas, en los supuestos no regulados en el apartado anterior, la Mesa decidirá su remisión a la Comisión Constitucional para que emita el correspondiente dictamen, que será discutido en el Pleno de acuerdo con el procedimiento establecido en este Reglamento para los debates de totalidad.

3. Si el acuerdo fuera coincidente con el del Senado, el Presidente del Congreso lo comunicará a los Presidentes de las Comunidades afectadas. Si fuera contrario, lo hará saber al Presidente del Senado a efectos del nombramiento de la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución, la cual presentará un texto que será sometido a votación de ambas

Cámaras. Si no se aprueba de esta forma establecida decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Artículo 167

La modalidad de control prevista en una ley estatal que se dicte al amparo de lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución se llevará a cabo, por lo que respecta al Congreso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 153 de este Reglamento.

Artículo 168

1. La apreciación de la necesidad de que el Estado dicte leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general, deberá ser acordada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso en un debate sujeto a las normas de los de totalidad. El debate podrá ser introducido a propuesta del Gobierno, de los Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados.

2. El acuerdo de la Cámara será comunicado por su Presidente al del Senado, a efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Constitución.

3. En la tramitación ulterior de proyecto o proposiciones de ley de armonización no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara, adoptado conforme al apartado 1.

CAPITULO QUINTO

De la acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado

Artículo 169

1. Formulada por escrito y firmada por un número de Diputados no inferior a la cuarta parte de los miembros del Congreso la iniciativa a que

se refiere el artículo 102.2 de la Constitución, el Presidente convocará una sesión secreta del Pleno de la Cámara para su debate y votación.

2. El debate se ajustará a las normas previstas para los de totalidad. El afectado por la iniciativa de acusación podrá hacer uso de la palabra en cualquier momento del debate. La votación se hará por el procedimiento previsto en el número 2º del apartado 1 del artículo 87 de este Reglamento y se anunciará con antelación por la Presidencia la hora en que se llevará a cabo.

3. Si la iniciativa de acusación fuera aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Tribunal Supremo, a efectos de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Constitución. En caso contrario se entenderá rechazada la iniciativa.

TITULO VIII

Del otorgamiento y retirada de confianza

CAPITULO PRIMERO

De la investidura

Artículo 170

En cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 99 de la Constitución, y una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidatos a la Presidencia del Gobierno, el Presidente de la Cámara convocará el Pleno.

Artículo 171

1. La sesión comenzará por la lectura de la propuesta por uno de los Secretarios.

2. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia, interviendrá un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por treinta minutos.

4. El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare. Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los Grupos Parlamentarios éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.

5. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por la Presidencia. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, se entenderá otorgada la confianza. Si no obtuviera dicha mayoría, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si en ella obtuviere mayoría simple. Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición.

6. Otorgada la confianza al candidato conforme al apartado anterior, el Presidente del Congreso lo comunicará al Rey, a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno.

Artículo 172

1. Si en las votaciones a que se refiere el artículo anterior la Cámara no hubiere otorgado su confianza, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento.

2. Si transcurrieren dos meses a partir de la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Presidente de la Cámara someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones y lo comunicará al Presidente del Senado.

CAPITULO SEGUNDO

De la cuestión de confianza

Artículo 173

El Presidente del Gobierno, previa deliberación en Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general.

Artículo 174

1. La cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa del Congreso, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros.

2. Admitido el escrito a trámite por la Mesa, la Presidencia dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno.

3. El debate se desarrollará con sujeción a las mismas normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente del Gobierno y, en su caso, a los miembros del mismo, las intervenciones allí establecidas para el candidato.

4. Finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a votación a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia. La cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que transcurran veinticuatro horas desde su presentación.

5. La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los Diputados.

6. Cualquiera que sea el resultado de la votación, el Presidente del Congreso lo comunicará al Rey y al Presidente del Gobierno.

CAPITULO TERCERO

De la moción de censura

Artículo 175

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura.

2. La moción deberá ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados en escrito motivado dirigido a la Mesa del Congreso y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura.

Artículo 176

1. La Mesa del Congreso, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el artículo anterior, la admitirá trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios.

2. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los mismos requisitos señalados en el apartado 2 del artículo anterior y estarán sometidas a los mismos trámites de admisión señalados en el apartado precedente.

Artículo 177

1. El debate se iniciará por la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación, y también sin limitación de tiempo, podrá intervenir el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Gobierno, a efecto de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar.

2. Tras la interrupción decretada por la Presidencia, podrá intervenir un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara que lo solicite, por tiempo de treinta minutos. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos.

3. Si se hubiere presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación.

4. La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia y que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General.

5. La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

6. Si se aprobare una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado.

Artículo 178

Cuando el Congreso de los Diputados aprobare una moción de censura, su Presidente lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno. El candidato a la Presidencia del Gobierno incluido en aquélla se considerará investido de la confianza de la Cámara, a los efectos previstos en el artículo 99 de la Constitución.

Artículo 179

Ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá firmar otra durante el mismo periodo de sesiones. A estos efectos la presentada en periodo entre sesiones se imputará al siguiente periodo de sesiones.

TITULO IX

De las interpelaciones y preguntas

CAPITULO PRIMERO

De las interpelaciones

Artículo 180

Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Artículo 181

1. Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial.

2. La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.

Artículo 182

1. Transcurridos quince días desde la publicación de la interpelación, la misma estará en condición de ser incluida en el orden del día del Pleno.

2. Las interpelaciones se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o a las de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente periodo de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de prioridad en la presentación. En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo Parlamentario.

3. Finalizado un periodo de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, a contestar antes de la iniciación del siguiente periodo, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación para dicho periodo.

Artículo 183

1. Las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, dando lugar a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Gobierno y a sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica de cinco.

2. Después de la intervención de interpelante e interpelado podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquel de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos para fijar su posición.

Artículo 184

1. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición.

2. El Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación deberá presentar la moción el día siguiente al de la sustanciación de aquélla ante el Pleno. La moción, una vez admitida

por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. La Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpelación.

3. El debate y votación se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

CAPITULO SEGUNDO

De las preguntas

Artículo 185

Los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Artículo 186

1. Las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso.

2. No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

3. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente Capítulo.

Artículo 187

En defecto de indicación se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.

Artículo 188

1. Cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el

Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas.

2. Las preguntas se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo periodo de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario.

3. En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar, y tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

4. El Gobierno podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento y por una sola vez respecto de cada pregunta, que sea pospuesta para el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Salvo en este caso, las preguntas presentadas y no incluidas en el orden del día y las incluidas y no tramitadas, deberán ser reiteradas, si se desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente.

Artículo 189

1. Las preguntas respecto de las que se pretenda respuesta oral en Comisión estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día una vez transcurridos siete días desde su publicación.

2. Se tramitarán conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo anterior, con la particularidad de que las primeras intervenciones serán por tiempo de diez minutos y las de réplica de cinco. Podrán comparecer para responderlas los Secretarios de Estado y los Subsecretarios.

3. Finalizado un periodo de sesiones, las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito a contestar antes de la iniciación del siguiente periodo de sesiones.

Artículo 190

1. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo de hasta veinte días más.

2. Si el Gobierno no enviara la contestación en dicho plazo, el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta, ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales, dándose cuenta de tal decisión al Gobierno.

CAPITULO TERCERO

Normas comunes

Artículo 191

Las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno se dedicarán, por regla general, dos horas como tiempo mínimo a preguntas e interpelaciones.

Artículo 192

1. El Presidente de la Cámara está facultado para acumular y ordenar que se debatan simultáneamente las interpelaciones o preguntas incluidas en un orden del día y relativas al mismo tema o a temas conexos entre sí.

2. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá declarar no admisibles a trámite aquellas preguntas o interpelaciones cuyo texto incurra en los supuestos contemplados en el número 1o. del artículo 103 de este Reglamento.

TITULO X

De las proposiciones no de ley

Artículo 193

Los Grupos Parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara.

Artículo 194

1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa del Congreso, que decidirá sobre su admisibilidad, ordenará, en su caso, su publicación y acordará su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la voluntad manifestada por el Grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición.

2. Publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por los Grupos Parlamentarios hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

3. Para la inclusión de las proposiciones no de ley en el orden del día del Pleno se estará a lo dispuesto, respecto de las interpelaciones, en el apartado 2 del artículo 182 de este Reglamento.

Artículo 195

1. La proposición no de ley será objeto de debate, en el que podrá intervenir, tras el Grupo Parlamentario autor de aquélla, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieren presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla, será sometida a votación.

2. El Presidente de la Comisión o de la Cámara podrá acumular a efectos de debate las proposiciones no de ley relativas a un mismo tema o a temas conexos entre sí.

TITULO XI

Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes

CAPITULO PRIMERO

De las comunicaciones del Gobierno

Artículo 196

1. Cuando el Gobierno remita al Congreso una comunicación para su debate, que podrá ser ante el Pleno o en Comisión, aquél se iniciará con la

intervención de un miembro del Gobierno, tras la cual podrá hacer uso de la palabra, por tiempo máximo de quince minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario.

2. Los miembros del Gobierno podrán contestar a las cuestiones planteadas de forma aislada, conjunta o agrupadas por razón de la materia. Todos los intervinientes podrán replicar durante un plazo máximo de diez minutos cada uno.

Artículo 197

1. Terminado el debate se abrirá un plazo de treinta minutos, durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa propuestas de resolución. La Mesa admitirá las propuestas que sean congruentes con la materia objeto del debate.

2. Las propuestas admitidas podrán ser defendidas durante un tiempo máximo de cinco minutos. El Presidente podrá conceder un turno en contra por el mismo tiempo tras la defensa de cada una de ellas.

3. Las propuestas de resolución serán votadas según el orden de presentación, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno, que se votarán en primer lugar.

CAPITULO SEGUNDO

Del examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno

Artículo 198

1. Si el Gobierno remitiera un programa o plan requiriendo el pronunciamiento del Congreso, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente.

2. La Mesa de la Comisión organizará la tramitación y fijará los plazos de la misma. La Comisión designará, en su caso, una Ponencia que estudie el programa o plan en cuestión. El debate en la Comisión se ajustará a lo previsto en el capítulo anterior, entendiéndose que el plazo para presentación de propuestas de resolución será de tres días si la Mesa del Congreso hubiera decidido que aquellas deban debatirse en el Pleno de la Cámara.

CAPITULO TERCERO

Del examen de informes que deban remitirse al Congreso

Artículo 199

1. Recibido el informe anual del Tribunal de Cuentas, se procederá conforme a lo establecido en el artículo anterior.

2. El Presidente del Congreso, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, a petición de una Comisión, podrá requerir al Tribunal de Cuentas, en los supuestos contemplados en su Ley Orgánica, para que remita a la Cámara informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto.

Artículo 200

1. Recibido el informe anual o un informe extraordinario del Defensor del Pueblo, y una vez que haya sido incluido en el orden del día, aquél expondrá oralmente ante el Pleno o, en su caso, ante la Diputación Permanente, un resumen del mismo. Tras esta exposición podrá hacer uso de la palabra, por tiempo máximo de quince minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario para fijar su posición.

2. Los Diputados, los Grupos Parlamentarios y las Comisiones podrán solicitar, mediante escrito motivado y a través del Presidente del Congreso, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones Públicas que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos.

Artículo 201

Los demás informes que, por disposición constitucional o legal, deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso de los Diputados, serán objeto de la tramitación prevista en los artículos 196 y 197 del presente Reglamento, excluida la intervención inicial del Gobierno, pudiendo dar lugar o no, según su naturaleza, a la formulación de propuestas de resolución.

CAPITULO CUARTO

De las informaciones del Gobierno

Artículo 202

1. Los miembros del Gobierno, a petición propia o cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente, comparecerán ante ésta para celebrar una sesión informativa.

2. El desarrollo de la sesión constará de las siguientes fases: exposición oral del Ministro, suspensión por un tiempo máximo de cuarenta y cinco minutos para que los Diputados y Grupos Parlamentarios puedan preparar la formulación de preguntas u observaciones, y posterior contestación de éstas por el miembro del Gobierno.

3. Los miembros del gobierno podrán comparecer, a estos efectos, asistidos de autoridades y funcionarios de sus Departamentos.

Artículo 203

1. Los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

2. Después de la exposición oral del Gobierno podrán intervenir los representantes de cada Grupo Parlamentario por diez minutos, fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones, a las que contestará aquél sin ulterior votación.

3. En casos excepcionales, la Presidencia podrá, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada. El Presidente, al efecto, fijará un número o tiempo máximo de intervenciones.

TITULO XII

De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas

Artículo 204

1. Las propuestas de designación de los cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional a que se refieren, respectivamente, los artículos 122.3 y 159.1 de la Constitución, se acordarán por el Pleno de la Cámara.

2.. Cada Grupo Parlamentario podrá proponer hasta un máximo de cuatro candidatos para cada una de las Instituciones, pudiendo intervenir al efecto por tiempo máximo de cinco minutos.

3. Los Diputados podrán escribir en la papeleta hasta cuatro nombres.

4. Resultarán elegidos, tanto para el Consejo General del Poder Judicial como para el Tribunal Constitucional, aquellos cuatro candidatos que más votos obtengan, siempre que hayan conseguido, como mínimo, cada uno tres quintos de los votos de los miembros del Congreso.

5. Si en la primera votación no se cubrieran los cuatro puestos con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se realizarán sucesivas votaciones, en las que se podrá reducir progresivamente el número de candidatos a partir de un número no superior al doble del de puestos a cubrir. En estas votaciones sucesivas se podrá incluir en las papeletas un número de candidatos igual que el de puestos a cubrir. La Presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir, por un plazo prudencial, el curso de las votaciones.

6. Los posibles empates, con relevancia a efectos de la propuesta, se dirimirán en otra votación entre los que hubieren obtenido igual número de votos.

Artículo 205

El sistema establecido en el artículo anterior, adaptado a la realidad de los puestos a cubrir y a los demás requisitos legales, será de aplicación para los supuestos en que un precepto legal prevea la propuesta, la aceptación o el nombramiento de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso de los Diputados.

Artículo 206

En el caso de que hubieran de elegirse otras personas sin exigencia de mayoría cualificada, la elección se realizará en la forma que proponga la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, y acepte el Pleno. Si se hubiere de realizar una elección directa por el Pleno, la propuesta de la Mesa deberá contener una fórmula de sufragio restringido, en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara.

TITULO XIII

De los asuntos en trámite a la terminación del mandato del Congreso de los Diputados

Artículo 207

Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente.

DISPOSICION DEROGATORIA

Queda derogado el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977, así como las normas dictadas en desarrollo del mismo.

DISPOSICIONES FINALES

Primera

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. También se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*.

Segunda

La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso. Su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta.

Tercera

En todos aquellos asuntos que se refieran a las Cortes Generales o que requieran sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos del Congreso y Senado, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 72 de la Constitución, sin perjuicio de aplicar el presente Reglamento en todo lo no previsto por aquél o que requiera tramitación o votación separada por el Congreso de los Diputados.

Cuarta

Los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso serán los determinados en el Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Quinta

Las preguntas orales en Comisión y con respuesta por escrito en materias propias de la competencia del Ente Público Radiotelevisión Española serán contestadas directamente por el Director General o por el Consejo de Administración del Ente Público con sujeción a las mismas normas que en el presente Reglamento se establecen para las preguntas al Gobierno.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera

1. La tramitación de cualquier asunto pendiente ante el Congreso de los Diputados a la entrada en vigor del presente Reglamento se ajustará a lo dispuesto en él respecto del trámite o trámites pendientes.

2. Ello no obstante, los procedimientos legislativos, en los que el plazo de presentación de enmiendas hubiera concluido con anterioridad a la entrada en vigor del presente Reglamento, seguirán los trámites previstos en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados.

Segunda

Lo dispuesto en el artículo 23 será de aplicación a partir de la legislatura siguiente a la entrada en vigor del presente Reglamento.

Tercera

La adaptación de las actuales Comisiones a lo previsto en este Reglamento se hará en el plazo de quince días a partir de su entrada en vigor.

Cuarta

Los Diputados que lo fueren a la entrada en vigor del presente Reglamento cumplirán el requisito previsto en el artículo 20.1.3º en la primera sesión plenaria a la que asistan.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de febrero de 1982.



Esta obra se terminó de imprimir en el mes
de junio de 1991 en los TALLERES GRÁFICOS
DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P.
06280, México, D.F. Su tiraje consta de
1,000 ejemplares.

BIBLIOTECA LEGISLATIVA

