

LA FUNCIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO

Héctor Fix-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Supremacía actual del llamado Poder Ejecutivo.* III. *Limitaciones de la función legislativa de los parlamentos.* IV. *Las actividades de control y de fiscalización.* V. *Control del presupuesto.* VI. *Comisiones investigadoras.* VII. *Los juicios de responsabilidad.* VIII. *Intervención en nombramiento de los altos funcionarios.* IX. *Política internacional y aprobación de tratados.* X. *Papel activo de la oposición.* XI. *Necesidad de personal técnico.* XII. *Conclusiones.* XII. *Bibliografía básica.*

I. INTRODUCCIÓN

1. El Parlamento surgió en la Edad Media como una asamblea estamental (clero, nobleza militar y miembros de las ciudades) con el propósito de autorizar gastos de guerra al monarca o emperador, a cambio de privilegios y concesiones. En esta dirección podemos mencionar el Parlamento inglés, los Estados Generales franceses, las Cortes españolas y las dietas alemanas así, como de otros países de Europa central.

2. En tanto que en Europa Continental dichas asambleas perdieron su fuerza, ya que los monarcas concentraron el poder en forma creciente y reunían los estamentos esporádicamente, por el contrario en Inglaterra el Parlamento se impuso de manera paulatina a los monarcas, por medio de una lucha constante que culminó con la sublevación militar encabezada por Oliverio Cromwell, el cual, después de haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento de Carlos I, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649. A partir de esto se estableció una república autoritaria encabezada por el mismo Cromwell, que se desarticuló con su muerte restableciéndose nuevamente la monarquía en 1660. Debido a los intentos de Jacobo II de recuperar las prerrogativas reales, se inició una nueva sublevación calificada como "Gloriosa Revolución" en 1688, que terminó con el destierro del mo-

narca y el llamado a Guillermo y María de Orange al trono inglés pero con la condición de que suscribieran el documento denominado *Bill of Rights* en 1689, en el cual reconocieron las conquistas del Parlamento.

3. Como es bien sabido, en Francia se impuso el autoritarismo de la monarquía hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, los que se transformaron en Asamblea Nacional, con lo cual se inició la Revolución francesa, que culminó, como en Inglaterra con la ejecución del monarca y la proclamación de la República, en la cual tenía clara preeminencia el órgano Legislativo, lo que se llevó a su extremo, al menos en teoría, con la Constitución jacobina de 1793, en la cual se estableció el llamado "Gobierno de Asamblea", en el cual se estableció el absoluto predominio de la Asamblea sobre los otros órganos del poder, y que sirvió de modelo, también teórico, a los gobiernos socialistas creados de acuerdo con el modelo soviético.

4. Por el contrario, en la Constitución de los Estados Unidos de 1789 se introdujo una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretende un equilibrio entre los tres órganos del poder, de acuerdo con las enseñanzas de Carlos Luis de Scondat, Barón de la Brède y Montesquieu, sobre la división de los propios poderes, como mecanismo de *Checks and Balances*. En Europa Continental y en Inglaterra se impuso el llamado "gobierno parlamentario", calificado así por el predominio del órgano Legislativo, pero sin el dominio absoluto del "gobierno de asamblea", puesto que pretende la colaboración con el Ejecutivo y el Judicial. El llamado Ejecutivo se divide en dos, puesto que el monarca o el presidente tenía sólo funciones representativas y ceremoniales, pero el gobierno, encabezado por un primer ministro, dependía de la confianza del Parlamento, tanto en su establecimiento por medio de la "investidura", como en su deposición por conducto de los llamados "votos de desconfianza".

5. En el régimen presidencial, las funciones de jefe del Estado y del gobierno se reúnen en una sola persona o sea el presidente de la República, que es electo popularmente, en su origen en forma indirecta, y sus colaboradores no están sujetos a la confianza del órgano Legislativo. Las colonias de España y Portugal con posterioridad a su independencia se inspiraron en el modelo norteamericano y adoptaron formalmente el régimen presidencial, pero debido a la tradición autoritaria de las metrópolis, pronto derivaron en un caudillismo, preponderantemente militar, que determinó la supremacía del presidente y la debilidad de los legisladores y de los tribunales.

6. Podemos afirmar que durante el siglo XIX se impuso en Europa el predominio del órgano Legislativo. Fue la época de oro del parlamen-

tarismo. Inclusive se tradujo, en varios países del continente, en el establecimiento de gobiernos débiles de duración limitada. Como ejemplo podemos citar la Tercera República francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preeminencia de la Asamblea Nacional y del Senado. Esta precariedad del Ejecutivo se prolongó con motivo de la Constitución de 1946 de la Cuarta República. En Italia ocurrió algo similar con el Estatuto Albertino de 1865 que se adoptó por toda Italia con motivo de su reunificación que estuvo en vigor hasta las primeras décadas de este siglo (cuando surgió el régimen autoritario de Mussolini), y en cierta manera se repitió con la carta democrática de 1948.

7. Sin embargo, ya en la primera posguerra se advierte un decaimiento del parlamentarismo, aun en aquellos países que se salvaron de los regímenes autoritarios, y esta situación se advierte también en la segunda posguerra, no obstante la derrota del fascismo y del nacional-socialismo. Ahora, por el contrario, se puede señalar el predominio del Ejecutivo, pero sin que esto signifique que disminuya radicalmente la fuerza de los órganos legislativos, los que han transformado sus funciones y las han diversificado, si se toma en cuenta que la creación legislativa ya no es la atribución de mayor trascendencia, sino que se han reforzado sus actividades de control y fiscalización, especialmente por lo que se refiere el Ejecutivo.

II. SUPREMACÍA ACTUAL DE LLAMADO PODER EJECUTIVO

8. Ya en la primera posguerra se advierte la tendencia hacia el predominio del órgano Ejecutivo, inclusive en los países con una vigorosa tradición parlamentaria como Inglaterra. Es sintomático que en el año de 1932 el canciller inglés creó una comisión para investigar este fenómeno y los miembros de la citada Comisión llegaron a la conclusión de que era inevitable el crecimiento de las facultades legislativas del gobierno por conducto de la delegación que le hacía el Parlamento, con objeto de hacer frente a las necesidades del intervencionismo del propio gobierno para resolver los problemas de la seguridad social que se iniciaba en esa época. Además, se advertía la creación de organismos dentro del propio Ejecutivo con facultades de decisión de controversias, los que constituyan una novedad respecto de la tradición judicialista inglesa.

9. Esta situación se incrementó de manera considerable en la segunda posguerra en la cual se consolidó el llamado "Estado social de derecho", expresión que fue recogida de manera expresa por algunos ordenamien-

tos, como la ley fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 y la Constitución española de 1978. Con el Estado social se vigoriza el intervencionismo estatal en la economía, en las organizaciones sociales y políticas, todo ello con el propósito de lograr una redistribución de bienes y servicios; el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores desprotegidos y la realización de las instituciones de seguridad social. Por ello, se calificó también como "Estado de bienestar" o "Estado benefactor".

10. Si bien es verdad que en la década de los ochenta se inició una orientación hacia una mejor intervención del Estado en los sectores de carácter económico, esta tendencia calificada como "neoliberalismo", "liberalismo social" o "economía social de mercado", según sus diversos matices, no afecta esencialmente al Estado social, sino a las actividades empresariales del Estado contemporáneo, que habían llegado a una concentración inconveniente.

11. En el Estado social o de bienestar se impone el predominio del Poder Ejecutivo debido a que este último cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social que caracterizan o deben caracterizar al Estado contemporáneo. El órgano Legislativo colabora con el propio Ejecutivo, pero ya no posee el poder directivo que tuvo durante el siglo anterior.

12. Maurice Duverger ha señalado en su libro *La monarchie républicaine* (París, 1974, pp. 45-98), que los gobiernos parlamentarios que cuentan con una sólida mayoría en el organismo Legislativo en poco pueden distinguirse en la realidad de los de carácter presidencial, ya que el gobierno posee el apoyo permanente de la mayoría. Podemos citar como ejemplos los gobiernos dirigidos en forma prolongada por Margaret Thatcher en Inglaterra, Felipe González en España y Helmut Kohl en la República Federal de Alemania, estos dos últimos todavía en funciones.

13. Debido a lo anterior, el citado tratadista francés afirma que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o jefe de gobierno que conduce la política nacional e internacional, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, son designados popularmente en forma directa o indirecta y se encuentran limitados tanto por el tiempo de su encargo (aun cuando éste puede ampliarse de manera considerable como lo señalamos en el párrafo anterior), como por otros órganos del poder, así como por factores políticos, económicos, tecnocráticos y sociales.

14. También se ha llegado a modificar uno de los principios básicos del régimen parlamentario clásico, que se apoyaba en la designación

del jefe, presidente o primer ministro del gobierno por conducto de la "investidura", para sustituirlo en algunos ordenamientos por su elección popular directa, que le otorga una mayor legitimidad y por tanto, una solidez más amplia. Esto lo advertimos claramente en el régimen de la Quinta República Francesa, por conducto de la Constitución de 1958, que otorga al presidente de la República facultades importantes de gobierno, el cual comparte con el primer ministro, con lo que se establece un sistema intermedio entre el régimen presidencial y el parlamentario clásico. Esta situación se consolidó por medio del referéndum de 1962, convocado por el general De Gaulle, precisamente para establecer la elección directa del propio presidente. Sin embargo, algunos ordenamientos claramente parlamentarios establecen también la elección directa del jefe del Estado, como ocurre en las constituciones de Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal.

III. LIMITACIONES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS

15. Durante la época de esplendor del órgano Legislativo (ver *supra* párrafo 6), o sea, en el siglo XIX y los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se los calificó como órganos legislativos. Ello se debía al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según el cual, en el Parlamento se depositaba la "voluntad general", que se expresaba en la "ley". Por ello fue que en Europa Continental se prohibió a los jueces, especialmente en Francia, la interpretación de las disposiciones legislativas, y para evitarlo se creó el Tribunal de Casación, que era un órgano dependiente de la Asamblea Nacional y que fiscalizaba la aplicación judicial de la ley, de manera que el propio órgano Legislativo fijaba la interpretación final o "auténtica" de sus propias disposiciones. Por supuesto que también se prohibía a los propios jueces decidir, así fuera en casos concretos, la constitucionalidad de las leyes, que de acuerdo con la tradición francesa se atribuyó a un órgano político especial (Senado conservador), y en el resto de Europa al propio Parlamento.

16. Sin embargo, ya hemos señalado que inclusive en Inglaterra, se observó una disminución de las atribuciones legislativas del Parlamento, derivada de las necesidades prácticas del intervencionismo de la administración en el Estado social, y además debido a la creciente tecnificación de las disposiciones legislativas. De esta manera, como lo indicaban los resultados de la investigación realizada por la Comisión

establecida por el canciller en 1932 (ver *supra* párrafo 8) se advirtió el aumento de la legislación expedida por el gobierno por delegación del Parlamento. Es muy significativo el crecimiento de los "decretos-ley", expedidas por el Ejecutivo por delegación del órgano Legislativo en todos los países con tradición parlamentaria.

17. Además de los decretos-ley, que no se han configurado con esa denominación en los ordenamientos latinoamericanos, y tampoco en el nuestro, también se advierte el constante aumento de las atribuciones reglamentarias que, de forma evidente, poseen naturaleza materialmente legislativa. De manera expresa la doctrina menciona lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución francesa de 1958, que distingue dos dominios diferentes: aquel en que la ley fija las reglas, es decir, en el que sólo la ley puede intervenir, y aquel en que la ley determina sólo los principios fundamentales, de manera que, para las reglas que deben establecerse en este ámbito, interviene el Ejecutivo a fin de completar la ley por la vía reglamentaria. Al señalarse expresamente las materias en las cuales puede legislar de manera autónoma el órgano parlamentario y aquellas en las cuales comparte sus atribuciones con el Ejecutivo, puesto que sólo fija los principios esenciales que son desarrollados por el gobierno, se ha restringido de manera considerable la potestad legislativa del propio Parlamento (Houriou, André, 1971, pp. 616-623).

18. No obstante que en nuestro país no se establecieron sino hasta años recientes las facultades delegadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, salvo las situaciones de emergencia reguladas por el artículo 29 de las Constituciones de 1857 y 1917, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia reconoció en el siglo anterior la validez de la utilización de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Unión para la expedición de varios ordenamientos, especialmente los códigos procesales y de fondo, por medio de una interpretación forzada del artículo 50 de la carta federal de 1857.

19. Esta misma delegación se realizó durante la vigencia del texto original del artículo 49 de la Constitución de 1917, y la jurisprudencia de la Suprema Corte aceptó esta práctica, hasta la reforma publicada el 12 de agosto de 1938, que agregó la frase "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar", la cual no era necesaria, pero la adición se hizo con la intención de superar la jurisprudencia mencionada. Sin embargo, el uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso Federal al Ejecutivo, además de las excepcionales de los estados de emergencia, no concluyeron con la mencionada modificación del artículo 50 de la carta federal, sino que se incrementaron en la reforma constitucional de 28 de marzo de 1951,

por la necesidad includible de regular oportunamente el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito (similar) en beneficio del país. Para tales fines, además de modificar el citado artículo 50, se introdujo un segundo párrafo al artículo 131 constitucional (Fix-Zamudio, 1987, tomo II, pp. 631-639).

IV. LAS ACTIVIDADES DE CONTROL Y DE FISCALIZACIÓN

20. Si bien las atribuciones legislativas han disminuido en los órganos parlamentarios contemporáneos en virtud de las causas que hemos mencionado en el inciso anterior, por el contrario se han aumentado, a veces de manera notable, sus facultades de control y de fiscalización de las actividades de los otros órganos del poder, pero especialmente respecto del Ejecutivo.

21. Haremos referencia a algunas de estas atribuciones de los órganos legislativos de nuestra época desde un punto de vista formal, pero con la advertencia de que las mismas no funcionan adecuadamente si no existe una representación pluralista en los referidos parlamentos, pues si los mismos están integrados por miembros de un solo partido o de un partido hegemónico, los controles no son eficaces, debido a la comunidad de intereses entre dichos representantes y el gobierno respectivo.

22. Ya hemos señalado que los órganos parlamentarios surgieron en sus inicios con el propósito esencial de autorizar recursos económicos a los monarcas a cambio de concesiones y privilegios, pero con el tiempo lograron establecer la fiscalización de los recursos económicos y financieros del Estado por medio de los instrumentos de la anualidad de los presupuestos y el control de la cuenta pública.

23. Pero además se ampliaron de manera progresiva en los regímenes parlamentarios sus funciones de fiscalización, especialmente sobre el Ejecutivo, por conducto de los votos de desconfianza a los miembros del gobierno, y en los de carácter presidencial, por la aprobación del nombramiento de ciertos funcionarios tanto del gobierno como de los tribunales. También se estableció la intervención de los legisladores en los juicios políticos, y en algunos casos, también de carácter penal, contra los funcionarios más elevados del gobierno (recuérdese el precedente de la ejecución de Carlos I de Inglaterra en 1649, ver *supra* párrafo 2). A lo anterior debe agregarse las facultades de investigación de las comisiones parlamentarias que han sido muy importantes para vigilar la conducta de los funcionarios públicos, y más recientemente,

con motivo del modelo escandinavo del *Ombudsman*, pues en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos se le ha configurado como un *comisionado parlamentario*, aun cuando con autonomía funcional y orgánica.

V. CONTROL DEL PRESUPUESTO

24. El llamado “poder de la bolsa” del órgano Legislativo es uno de los más significativos dentro de las atribuciones de control que le corresponde respecto del Ejecutivo, puesto que este último está sujeto tanto a las reglas del presupuesto anual como a la vigilancia permanente del empleo de los recursos económicos y financieros, así como de la cuenta pública, para evitar extralimitaciones del manejo de los fondos públicos, que es esencial en la economía contemporánea.

25. Por otra parte, las cartas fundamentales contemporáneas contienen disposiciones de principio sobre la estructura y directivas sobre la vida económica del Estado, que en ocasiones llegan a ser minuciosas para determinar las categorías impositivas y las reglas sobre las inversiones públicas y privadas, en las que se incluyen también las formas de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, etcétera, y el desarrollo de estas normas fundamentales corresponde en primera instancia a los órganos legislativos por conducto de la profusa legislación económica que se expide en la actualidad.

26. En el ordenamiento mexicano, además de los lineamientos tradicionales que otorgan al Congreso de la Unión tales como las facultades de la aprobación anual del presupuesto y la revisión de la cuenta pública por conducto de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, se le han conferido en épocas recientes atribuciones regulatorias sobre la economía en los artículos 25, 26 y 28 de la carta federal, que en su texto actual fueron introducidos en las reformas de 1982. Además, se han hecho otras modificaciones para que el Congreso Federal pueda conocer con oportunidad los proyectos del presupuesto y los informes sobre la cuenta pública, así como sobre los empréstitos que puede contratar el Ejecutivo.

27. Estas facultades del órgano Legislativo Federal son de gran trascendencia debido a la trágica experiencia de los años en los cuales el Congreso de la Unión había renunciado a ejercer en forma rigurosa su “poder de la bolsa”, debido a la débil presencia de la oposición dentro de la Cámara de Diputados (ver *infra* párrafos 53, 56), todo lo cual provocó graves desequilibrios en las finanzas públicas y un excesivo endeudamiento tanto externo como interno.

28. Por otra parte, si bien se ha avanzado en relación con el control de los recursos económicos y financieros por parte del órgano Legislativo, todavía se advierte la necesidad de un reforzamiento de los controles permanentes sobre los recursos públicos. Un paso adelante en este sentido fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 29 de diciembre de 1982 (artículo 32 bis), cuya función esencial es la de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del gasto público y su congruencia con los presupuestos de ingresos, facultades que incluyen además el conocimiento y la investigación de la conducta de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes.

29. Sin embargo, esta reforma se ha quedado a medio camino y debe considerarse insuficiente, si se toma en cuenta que el titular de esta Secretaría es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal, en tanto que en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos se han establecido las contralorías públicas y los tribunales de cuentas, los primeros predominantemente en nuestra región y los segundos en Europa, que son organismos autónomos, dotados de independencia, y que están vinculados con el órgano Legislativo y no con el Ejecutivo, precisamente para que el control económico sea de carácter externo (Fix-Zamudio, 1992, pp. 245-247).

VI. COMISIONES INVESTIGADORAS

30. De acuerdo con la tradición británica, el Parlamento y particularmente la Cámara de los Comunes posee la función esencial, además de la legislativa, de realizar investigaciones por medio de comisiones (*select committees*) para fiscalizar las actividades del gobierno (Clarke, 1971, pp. 57-59; Hopkins, 1992, pp. 95-103; Pereira Menaut, 1992, pp. 169-170). La Constitución de los Estados Unidos de 1787 no contiene ninguna disposición expresa al respecto, pero ha sido objeto de una constante práctica constitucional la formación de comisiones especiales para realizar investigaciones en ambas Cámaras de Representantes, con el fin de conocer la conducta de los miembros del Poder Ejecutivo y también de la judicatura (Schwartz, Bernard, 1966, vol. I, pp. 161-165; Tribe, Laurence H., 1988, pp. 375-378).

31. Los países que han seguido la tradición jurídica británica, como aquellos que pertenecen a la *Commonwealth*, entre ellos Australia, Nueva Zelanda y Canadá, entre otros, han adoptado el paradigma escandi-

navo del *Ombudsman* como un comisionado parlamentario (ver *supra* párrafo 23) como una extensión de las atribuciones de investigación del Parlamento pero con autonomía funcional y orgánica. Esta situación se observa con mayor intensidad en Inglaterra, ya que el Comisionado Parlamentario para la Administración establecido en 1967, no puede realizar investigaciones directamente sino por conducto de un miembro de la Cámara de los Comunes, con objeto de preservar esta tradición investigatoria del órgano Legislativo (Stacey, 1973, pp. 3-235).

32. No obstante la considerable influencia del derecho constitucional estadounidense en los ordenamientos latinoamericanos, no se han implantado las comisiones investigadoras del órgano Legislativo, al menos en forma permanente, y sólo se han advertido atisbos en determinados momentos. Por lo que se refiere a nuestro país, la Constitución de 1857 no contenía una disposición al respecto y tampoco el texto original de la carta federal vigente, puesto que el artículo 73 establecía que los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios del Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

33. En la reforma de 31 de enero de 1974 se adicionó este precepto con un nuevo párrafo, para establecer que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las 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. Con apoyo en esta disposición se ha establecido la práctica de la comparecencia de los citados funcionarios para que los integrantes de las propias Cámaras puedan recibir sus informes y practicar un interrogatorio sobre sus actividades. Una práctica similar se ha introducido para las autoridades del Distrito Federal las que son citadas a comparecer ante la Asamblea de Representantes del mismo Distrito.

34. Por lo que se refiere a las comisiones investigadoras propiamente dichas, se introdujo en la reforma de 6 de diciembre de 1977, un nuevo párrafo, el tercero, en el citado artículo 93 de la carta federal, para establecer que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la *facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria*. Los resultados de la investigaciones

se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Como puede observarse, estas comisiones poseen atribuciones muy restringidas, exclusivamente respecto de organismos descentralizados y de empresas públicas, y además debe tomarse en consideración que estas últimas han disminuido de manera considerable en su número, que con anterioridad era muy grande, debido al intenso proceso de privatización en los últimos años. Por otra parte, tampoco tienen dichas comisiones la facultad de solicitar la aplicación de sanciones administrativas o de denunciar la comisión de delitos, ya que el resultado de las propias investigaciones debe comunicarse al Ejecutivo.

35. Es de esperar que en un futuro próximo se establezcan comisiones investigadoras con facultades más amplias en las Cámaras del Congreso de la Unión y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como en las legislaturas de los estados, como un sector importante de las facultades fiscalizadoras del órgano Legislativo hacia las actividades de los otros dos poderes, pero particularmente de Ejecutivo. Además, en cuanto se incrementa el carácter plural de los representantes en dichas Cámaras y legislaturas, se amplía la eficacia de las actividades de dichas comisiones.

VII. LOS JUICIOS DE RESPONSABILIDAD

36. Uno de los aspectos que también se originó en la tradición británica, fue la intervención decisiva del Parlamento en la determinación de la responsabilidad de los altos funcionarios por medio del llamado "juicio político" (o *impeachment*), el que tuvo inicio dramático en el juzgamiento y la ejecución de varios ministros y del mismo monarca Carlos I (ver *supra* párrafo 2). Si bien la Constitución de los Estados Unidos de 1787 siguió el modelo británico del *impeachment*, lo modificó esencialmente (artículo I, sección III), en cuanto a sus alcances. En efecto, como el Parlamento inglés tiene la atribución de destituir a algunos de los miembros o de todo el gobierno, por medio del voto de censura, el juicio respectivo versa sobre la responsabilidad criminal y puede imponer la pena respectiva. Como en los Estados Unidos el Congreso no puede destituir ni al presidente ni a los secretarios de Estado o a sus colaboradores, el juicio político sólo puede implicar, si se determina la responsabilidad, la destitución del funcionario culpable (decisión que corresponde al Senado Federal en una sola instancia), y su inhabilitación, con lo cual se le priva de inmunidad y puede ser enjuiciado penalmente, si procede, ante los tribunales ordinarios.

modelo estadounidense, debido a que hasta el momento, el Senado ha estado integrado totalmente o en forma predominante, por miembros del partido del gobierno.

45. Otros funcionarios que son designados por el titular del Ejecutivo Federal pero con la aprobación del Senado, son: los agentes diplomáticos y cónsules generales; los coroneles y demás oficiales superiores de hacienda (artículo 89 constitucional, fracciones III y IV. Esto último no se ha cumplido de manera constante); de acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el titular de dicha Comisión (artículo 10) también debe ser nombrado en la misma forma. Por lo que respecta a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, su aprobación corresponde a la Asamblea de Representantes del propio Distrito (artículo 73, fracción VI, base 5a., párrafo quinto, del texto todavía vigente de la carta federal, que será sustituida en breve por el artículo 122, base VII, párrafo segundo).

46. Como puede observarse, son importantes los poderes del Senado Federal en la aprobación de los nombramientos hechos por el presidente de la República, y en forma más limitada esta facultad corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sin embargo, es posible incrementar en el futuro estas atribuciones, puesto que ciertas designaciones que corresponden de manera exclusiva y libre del titular del Ejecutivo Federal podrían someterse, mediante las reformas constitucionales y legales pertinentes, al órgano Legislativo, y entre ellas podríamos mencionar la del procurador general de la República como cabeza del ministerio público federal, como ya se ha propuesto por varios tratadistas con objeto de otorgar mayor independencia al propio ministerio (Fix-Zamudio, 1993, pp. 304-306).

IX. POLÍTICA INTERNACIONAL Y APROBACIÓN DE TRATADOS

47. Aun cuando la política internacional ha constituido una prerrogativa tradicional del Ejecutivo, ya que el jefe del Estado es el representante del país en la comunidad internacional, sin embargo se ha establecido de manera paulatina la intervención del órgano Legislativo para fiscalizar dicha política, en cuanto se han introducido en las Constituciones contemporáneas, inclusive en las latinoamericanas, los principios básicos de esa política en el texto mismo de las cartas fundamentales.

48. Esto ha ocurrido también en nuestro país. En efecto, la reforma a la fracción X del artículo 89 de la carta federal que había conferido al presidente de la República la atribución de dirigir la política exterior, introdujo los principios básicos de carácter normativo que debe observar el Poder Ejecutivo en la citada política internacional: 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. Por otra parte, en la modificación de 6 de diciembre de 1977, a la fracción I del artículo 76 de la Constitución federal se adicionó como facultad exclusiva del Senado de la República: "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente dirijan al Congreso [...]"

49. Una de las facultades importantes del órgano Legislativo en los ordenamientos contemporáneos es la aprobación de los tratados internacionales ratificados por el Poder Ejecutivo (salvo los que se han calificado con tratados ejecutivos sobre materias de menor trascendencia). En esta dirección, el ordenamiento mexicano ha seguido el modelo del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y por ello el artículo 133 de nuestra carta fundamental vigente establece la aprobación de los tratados y convenios internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal por parte del Senado de la República (en relación con lo dispuesto por el artículo 76, fracción I, de la misma carta federal).

50. Éste es un control de la mayor trascendencia si se toma en consideración la creciente importancia del derecho internacional convencional en nuestra época, que inclusive se ha traducido en una revisión del concepto tradicional de la soberanía nacional, debido al predominio que adquiere cada vez con mayor fuerza el derecho internacional. Un ejemplo evidente es el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y los Estados Unidos, que entró en vigor el primero de enero de 1994, y que fue objeto de una prolongada y difícil negociación del presidente de Norteamérica con el Congreso.

51. Lo anterior se debe a que el Congreso estadounidense y especialmente la Cámara de Senadores, ha desorbitado su intervención en la aprobación de tratados internacionales con resultados negativos en cuanto a la ratificación de los tratados de derechos humanos tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos.

X. PAPEL ACTIVO DE LA OPOSICIÓN

52. Todas las atribuciones del órgano parlamentario, tanto las de carácter legislativo como las otras que hemos descrito muy brevemente, de control y fiscalización de los otros órganos del poder, dependen para su eficacia de la composición plural de las Cámaras, pues la experiencia nos señala que cuando están integradas por los representantes pertenecientes a un partido único (como ocurría con el modelo soviético, en vías de desaparecer), o bien de un partido hegemónico o predominante, como ha ocurrido en varios países latinoamericanos, y también en nuestro ordenamiento hasta las reformas electorales de 1977, las citadas atribuciones son ineficaces, pues todas ellas requieren de la participación activa de la oposición.

53. Por ello es que se ha revalorado el papel de la oposición en las atribuciones parlamentarias, en las cuales se les otorga una creciente intervención. La doctrina ha analizado los instrumentos que se han establecido para garantizar la función activa de la oposición, y por ello habla de "oposición garantizada" (Vega, Pedro de, 1980, pp. 9-45). Entre los citados instrumentos podemos citar la introducción de la representación proporcional; la integración de las comisiones parlamentarias con representantes de los partidos minoritarios; y recientemente la posibilidad de que los representantes parlamentarios de oposición puedan impugnar ante los tribunales constitucionales europeos (en Francia ante el Consejo Constitucional), las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría (Mezzetti, Luca, 1992, pp. 243-321).

54. En nuestro ordenamiento la función de la oposición ha sido muy débil debido a varios factores, entre los cuales pueden mencionarse, en vía de ejemplo, la existencia de un partido hegemónico fundado en 1929 y que hasta hace pocos años dominaba en forma prácticamente absoluta las Cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas locales; una oposición muy débil por la falta de partidos políticos con una sólida estructura, ya que la mayoría se han integrado de manera coyuntural; la falta de educación cívica; y la imperfección de la legislación electoral, que seguía de manera radical el sistema de representación mayoritaria.

55. No fue sino hasta las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1977, que introdujeron, después de algunos ensayos, el principio de la representación proporcional en la Cámara de Diputados y que sirvió de ejemplo a las legislaturas locales, cuando la oposición empezó a tener una representación significativa, lo que se tradujo también en la transformación paulatina del Partido Revolucionario Institu-

cional en un partido simplemente mayoritario, y no ya hegemónico (Carpizo, 1991, pp. 351-415).

56. No podemos detenernos en el análisis de esta reforma esencial y las posteriores que han venido a reforzar la integración plural de la Cámara de Diputados, porque excedería a los propósitos de este trabajo, pero se observa de manera paulatina el perfeccionamiento de las disposiciones electorales, así como la incorporación de los lineamientos básicos de los partidos políticos en el artículo 41 constitucional, que ha sido enriquecido con reformas posteriores, las últimas en 1993 y 1994, y que han depurado en forma paulatina los instrumentos electorales y la participación de los partidos políticos. La creación de un Tribunal Federal Electoral a partir de 1986, perfeccionado de manera paulatina en las modificaciones constitucionales de 1990 y 1993, ha permitido una mayor objetividad en la calificación de los resultados electorales, con una creciente participación de la oposición en la citada Cámara de Diputados (Orozco Henríquez, 1992, 254-260).

57. Especialmente deben señalarse las modificaciones constitucionales y legales de 1993, que otorgaron mayor autonomía al Tribunal Federal Electoral, el cual decidirá definitivamente sobre la designación de diputados y senadores, al suprimirse el tradicional sistema de "autocalificación". También debe destacarse la integración pluralista del Senado de la República, por medio de un sistema de representación proporcional que se aplicará en la elección de agosto de 1994 y que reforzará muchas de las atribuciones de esta Cámara señaladas con anterioridad.

XII. NECESIDAD DE PERSONAL TÉCNICO

58. Uno de los aspectos que se ha descuidado en nuestro ordenamiento, no obstante la diversificación de atribuciones del órgano Legislativo, es el de apoyar a los representantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de las Legislaturas de los estados, con personal técnico que los auxilie y los asesore en los diversos problemas que deben enfrentar para realizar funciones tan distintas y no exclusivamente legislativas.

59. Pero con mayor razón tratándose de las actividades legislativas en sentido estricto se advierte una falta de técnica en la discusión y aprobación de numerosos ordenamientos, aun cuando la mayoría de las iniciativas provengan del Ejecutivo, que tiene los elementos para elaborarlas. Inclusive en los Estados Unidos, país en el que el presidente de la República carece de facultades de iniciativa, de manera que sus

propuestas se presentan por los representantes del partido del gobierno, un porcentaje importante de ordenamientos se originan en proyectos del Ejecutivo.

60. Por ello, la gran mayoría de los parlamentos contemporáneos cuentan con cuerpos profesionales de asesores legislativos que auxilian a los representantes y les proporcionan la información que requieren para realizar funciones tan complejas. En tan virtud ya resulta urgente que nuestras Cámaras legislativas cuenten con ese personal profesional, que sustituya el sistema de asesores eventuales y personales de los legisladores, a fin de que pueda superarse la improvisación con la cual se realizan varias de las actividades de los propios representantes.

XII. CONCLUSIONES

61. De acuerdo con las muy breves y superficiales reflexiones que hemos hecho con anterioridad, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

62. *Primera.* El siglo XIX fue la época del predominio de los parlamentos de acuerdo con los principios del constitucionalismo clásico. El siglo XX, en particular a partir de la primera posguerra y con mayor vigor en la segunda, marca el predominio del órgano Ejecutivo aun en los ordenamientos de mayor tradición parlamentaria, debido a que el establecimiento del Estado social de derecho implica una mayor intervención de la administración pública en diversos sectores económicos, sociales, políticos y culturales, con objeto de aproximarse a los principios de la justicia social a la que aspira ese Estado social, calificado también como "de bienestar" o "benefactor".

63. *Segunda.* Sin embargo, el decaimiento del órgano Legislativo no implica que hubiese disminuido su importancia en las relaciones con los otros órganos del poder, pues si bien sus atribuciones estrictamente legislativas se han debilitado debido al predominio de las iniciativas del Ejecutivo y las delegaciones de facultades legislativas en este último (además del crecimiento de sus facultades reglamentarias), sin embargo se han diversificado las actividades de los órganos parlamentarios.

64. *Tercera.* Así, al lado de la función legislativa, que sigue siendo importante, el órgano parlamentario ha incrementado sus atribuciones de control y de fiscalización sobre los otros órganos del poder, particularmente el Ejecutivo. Al respecto se pueden citar en vía de ejemplo el control de los recursos económicos y financieros del Estado; la integración de comisiones investigadoras; su participación en los juicios

de responsabilidad de los altos funcionarios; su intervención en la política internacional y la aprobación de los tratados, etcétera.

65. *Cuarta*. En las diversas y complejas funciones y actividades de los órganos legislativos contemporáneos, resulta imprescindible la participación activa de los representantes de la oposición, pues sin una integración pluralista de las cámaras parlamentarias, las funciones de control y fiscalización carecen de eficacia, pues no es viable que un grupo político hegemónico o único se controle a sí mismo. Por ello se han establecido instrumentos para garantizar la intervención de la oposición, instrumentos que conforman lo que se ha llamado la "oposición garantizada", y que se traducen en una legislación electoral confiable; el establecimiento, cuando es necesario, de la representación proporcional; la integración pluralista de las comisiones parlamentarias; la posibilidad de los sectores de minoría de acudir a los tribunales constitucionales para impugnar los ordenamientos aprobados por las mayorías, etcétera.

XIII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Debido al carácter sintético de este estudio sólo haremos referencia a los trabajos citados en el texto y algunos otros que pueden ser útiles para una mayor información sobre un tema tan amplio.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, edición del autor, 1984.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, México, edición del autor, 1989.

CLARKE, H. W., *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweett and Maxwell, 1971.

CARPIZO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en su libro *Estudios constitucionales*, 3ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1991, pp. 351-405.

CORWIN, Edward S., *El Poder Ejecutivo. Funciones y poderes 1787-1957*, trad. de Laura E. Pellegrino, revisada por Hugo Charry, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica, 1959.

CHASTENET, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*, trad. de José Quiroga Plá, Buenos Aires, Argos, 1947.

DUVERGER, Maurice, *La monarchie republicaine*, París, 1974.

- FIX FIERRO, Héctor (ed.), "Memoria del Coloquio La Oposición Política en México", celebrado los días 8, 9 y 10 de octubre de 1991, *Anuario Jurídico*, XVIII, 1991, México, UNAM, 1992.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en la obra *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1966, pp. 131-181.
- , "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de los poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, pp. 619-708.
- , "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 215-260.
- , "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 107-196.
- , "La institución del Ministerio Público y su carácter de representante social. Una revaloración", *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993, pp. 265-319.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971.
- HOPKINS, J. A., "Derecho constitucional", en la obra editada por J. A. Jolowicz, *Derecho inglés*, trad. de Luis Castro Leiva y Allan Brewer Carías, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1992, pp. 93-121.
- MAZZETTI, Luca, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 219-286.
- PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1987.

- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, vol. I, *Poderes federales y estatales*, trad. de José Juan Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966.
- STACEY, Frank, *The British Ombudsman*, Oxford, Clarendon Press, reim-
presión, 1973.
- TRIBE, Laurence H., *American Constitutional Law*, 2ª ed., Mineola,
Nueva York, The Foundation Press, 1988.
- VALADÉS, Diego, "El control interorgánico entre los poderes Legislativo
y Ejecutivo en México", *El sistema presidencial mexicano. (Algunas
reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268.
- VEGA, Pedro de, "Para una teoría política de la oposición", en su libro
Estudios político-constitucionales, México, UNAM, 1980, pp. 9-45.