

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación, titulado *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, integrado por tres capítulos, partiremos primero de la idea relativa a que los constitucionalistas deben enfrentarse a la realidad, para lo cual es necesario conocer y manejar no sólo consideraciones jurídicas, sino elementos de naturaleza política, histórica, sociológica, incluso económica, ya que el objetivo principal de su labor es la transformación social. Por ello, este trabajo abarcará el análisis jurídico y diversos aspectos históricos, así como otras consideraciones, con excepción de las económicas.

En segundo lugar, consideraremos al Derecho Parlamentario como una disciplina, rama o sector relativamente nuevo y de especial importancia dentro del Derecho Constitucional, ya que gira en torno a una de las principales instituciones del Estado contemporáneo (o, como lo ha denominado la doctrina española, Estado social y democrático contemporáneo): la institución representativa o Poder Legislativo. Este Derecho se va a caracterizar, sobre todo, por la casi inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política. Por otro lado, no identificaremos al Derecho Parlamentario con el Derecho Legislativo, como sucede en algunos países —incluyendo a México hasta 1987—, que por el hecho de denominar comúnmente a la institución representativa como "Poder Legislativo" u órgano "Legislativo" llegan a la idea errónea de que su función principal es la legislativa, sin considerar que en la actualidad es otra: la de control de la actividad de los miembros de gobierno en nombre de los ciudadanos y realiza, además, otras funciones de menor importancia, incluida la legislativa. De tal forma que las diferencias entre el Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo nos ayudan a comprender la importancia y las distintas formas que puede asumir el control de la institución representativa.

Así, el conocimiento, la evolución y situación actual del Derecho Parlamentario están sujetos a la elaboración de diversos estudios

motivados por el interés de crear y fortalecer los elementos de control sobre el Ejecutivo, que caractericen el desarrollo futuro de la institución representativa, Asamblea política, Congreso o Parlamento, independientemente del sistema de gobierno que se trate: parlamentario, presidencial o directorial. Este tipo de elementos, de acuerdo con la terminología jurídicamente pertinente y aplicando la nueva doctrina de los mismos, no serán exclusivos del primer sistema, ya que también los otros dos regímenes los han establecido.

Por lo anterior, uno de los propósitos del presente trabajo es analizar en forma exhaustiva, no la función legislativa, sino la función principal y actual de la institución representativa en general: el control sobre los miembros del gobierno, determinando cuál es su concepto; doctrinas sobre el mismo; su aplicación en los distintos regímenes de gobierno; sus antecedentes y evolución en el Derecho Comparado (Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia, España) y particularmente en México (1808-1994); qué sujetos intervienen; las posibles consecuencias de su ejercicio en un sistema parlamentario y en uno presidencial; así como cuál es su relación con la función de dirección política. Lo anterior con el objeto de proporcionar una visión unitaria y global a los destinatarios de esta investigación sobre la crisis del control de gobierno, su situación actual y sus expectativas.

Otro punto del trabajo será determinar en la actualidad, en forma enunciativa más no limitativa, qué actos de control realiza la institución representativa sobre los miembros del gobierno, así como señalar cuáles se presentan en el Derecho Comparado, considerando la importancia, las razones históricas y políticas de diversos países. Con lo cual, abordaremos a los mismos en Inglaterra, Francia, Italia, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, así como en algunos países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay y Perú). Por último, en este capítulo segundo, nos referiremos a un caso particular: los actos actuales de control del Parlamento español sobre los miembros del gobierno.

Con más profundidad, en el capítulo tercero, analizaremos el control del Congreso mexicano sobre los miembros del gobierno,

específicamente su concepto, actos que lo integran y regulación del mismo, la participación de los parlamentarios, las posibles consecuencias de su ejercicio y un ejemplo de acto de control: la comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso. Su estudio nos parece de suma importancia debido a que en ellas aparece, además de la participación de la institución representativa y de los miembros del gobierno, la participación de los ciudadanos, los medios de comunicación, la opinión pública y el cuerpo electoral. Estos dos últimos son quienes juzgan tanto la actividad de la institución representativa como la del gobierno, sin prescindir de los medios de comunicación que, sin duda, han incorporado nuevos elementos en las relaciones de poder.

Otro propósito de la presente investigación es comprobar lo valioso de las normas o encontrar información para proponer posibles modificaciones constitucionales y legislativas en España, pero sobre todo respecto a México, como incluir algunos actos de control no considerados, y dar mayor eficacia a otros para que, primero, nuestra institución representativa recupere la imagen de institución de debate y fiscalización del gobierno y, segundo, para garantizar el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal.

A lo anterior hay que añadir que en México, a partir de los años 70 y sobre todo en años recientes (1988-1994), se han gestado importantes cambios políticos en relación al Congreso de la Unión o Congreso General, que representan una tendencia, por una parte, a moderar la fuerza del Ejecutivo y, por otra, a ejercer correctamente el control sobre la actividad de los miembros del gobierno, lo que hace que el sistema político mexicano sea calificado actualmente por otros países, ya no como una democracia "dudosa", sino como un país que se dirige a alcanzar plenamente la democracia.

No quiero dejar de mencionar, como autora del presente trabajo titulado *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, que éste es el resultado de una línea de investigación que comencé en 1992 presentando la tesis intitulada *Las sesiones informativas o comparecencias y el control parlamentario. Estudio comparado Es-*

paña-México, para obtener el título de Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid el 17 de marzo de 1994, la cual se refiere particularmente a uno de los actos de control: las sesiones informativas o comparecencias, así como a las competencias de control del Parlamento Europeo y la evolución de la Comunidad o Unión Europea. Más adelante continúe en esa línea de investigación hasta culminar con este trabajo más acabado, amplio y concreto, que hace énfasis en un tema central: el control del Congreso sobre el Ejecutivo y la Administración Pública Federal mexicana, el cual sometí a la consideración del Honorable Jurado del concurso Premio INAP 1994, distinguiéndome con dicho Premio que agradezco.

Independientemente del contenido de esta introducción, para una joven estudiosa del Derecho, no hay mejor recompensa y estímulo que el aportar sus conocimientos y experiencia, pocos o muchos, pero que sí llevan éstos el noble y desinteresado propósito de servir y mejorar las condiciones e instituciones de nuestro país.

No puedo concluir esta introducción sin expresar mi deuda con una serie de instituciones y personas que, con su apoyo y amistad, han hecho posible la realización y publicación de este trabajo: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Universidad Complutense de Madrid, el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y el Instituto Nacional de Administración Pública de México, que me concedieron diferentes apoyos materiales imprescindibles para llevar a buen término la investigación objeto de la presente publicación. Los doctores Pablo Lucas Verdú, José Luis Soberanes Fernández, Francisco Berlín Valenzuela, Beatriz Bernal Gómez, Pedro Vega García y Manuel Aragón Reyes, me animaron y orientaron en el difícil camino de la investigación jurídica. Y, finalmente, Ma. de los Ángeles Fromow Rangel, Víctor Martínez Bullé-Goyri, Marcia Muñoz de Alba Medrano, Edgar Corzo Sosa, Graciela Sandoval, Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón, Javier Saldaña y Jesús Cruz Velázquez me han honrado con su amistad personal y profesional.

A todos ellos quiero transmitirles mi más profundo agradecimiento.