

CAPÍTULO IV

TEORÍA DEL CONTROL

1. *Teoría clásica*

El origen de la teoría del control se encuentra en el establecimiento de mecanismos de control parlamentario; es por ello que en dicha materia podemos encontrar un sinnúmero de trabajos y que la evolución de este tipo de control evidencia una compleja y elaborada estructura de controles y contracontroles. Esto se debe, entre otros factores, a que el derecho constitucional y la dogmática jurídica comenzaron a ocuparse de los mecanismos de control como reacción al absolutismo, revalorizando y fortaleciendo el papel del Poder Legislativo. Por su relevancia para la elaboración de una teoría del control es que en este capítulo se hará especial énfasis en el control parlamentario.

La teoría clásica de control se ha relacionado siempre a una concepción específica del gobierno; por ello es que a pesar de llamarse clásica no es una teoría unitaria, sino que se compone de varios conceptos de control que a pesar de tener los mismos lineamientos y fines, revelan estructuras distintas.

Según Manuel Aragón,¹⁰⁹ la teoría clásica del control parlamentario se gesta en Francia, y tiene sus orígenes en el periodo jacobino de la Revolución Francesa. El presupuesto es que el gobierno es un comité delegado del parlamento que no tiene legiti-

¹⁰⁹ Conferencia sobre el “Significado del control parlamentario”, dictada el 5 de diciembre de 1989 en el ITAM, p. 1 del texto correspondiente.

mación propia, ya que no es electo por el pueblo, sino designado por el parlamento, quien sí tiene representación.

Se ha denominado “monista” a este tipo de legitimación en virtud de la cual se considera al gobierno un comité delegado. Ésta se opone a la legitimación dualista, característica de la monarquía constitucional, la cual consiste en que el parlamento se legitima democráticamente y el rey dinásticamente. La otra posición se daba en Alemania, cuyo gobierno se legitimaba mediante el principio monárquico, y consideraba al parlamento órgano auxiliar del monarca; se trataba de una monarquía limitada.

Maurice Hauriou¹¹⁰ rechaza la postura de los partidarios del monismo y de la confusión de poderes, que sostienen que el gabinete de ministros no es más que un comité delegado de gobierno por las cámaras, pues es improbable (él dice bastante singular) que quien actúa con facultades delegadas pueda disolver al órgano delegante.

En el sentido clásico del control, el gobierno es designado por el parlamento como comité delegado que ejerce las facultades que le son concedidas por delegación. Carece de autonomía y de facultades propias, es designado por la cámara y es el parlamento quien tiene el control de las facultades del gobierno.

El control parlamentario es el medio de instituir un gobierno, de sostenerlo y de hacerlo caer. Por lo tanto, es notorio que es el parlamento quien delimita las facultades del gobierno, apoyado en la Constitución. No obstante, Aragón¹¹¹ considera que el control parlamentario garantizaba el régimen constitucional, y constituía la única garantía de la Constitución, puesto que al actualizarla la preservaba.

El hecho de que las facultades del gobierno dependieran del parlamento implicaba un alto grado de inestabilidad, dado que el gobernante se encontraba a su merced, quien además podía

¹¹⁰ Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, París, Recueil Sirey, 1923, pp. 422 y 423.

¹¹¹ Aragón, *op. cit.*, p. 1.

atribuirse las facultades que quisiera, utilizando al representante del gobierno a su voluntad y tan solo para hacerlo responsable políticamente.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que en esa época no existía un órgano que vigilara la observancia de la Constitución, puesto que ésta no era considerada norma, y, por lo tanto, tampoco se controlaban los actos del Poder Legislativo. Hacía falta un control jurisdiccional subsidiario que impidiera la infracción de la Constitución y el abuso del poder, así como establecer sistemas de autocontrol que impidieran la extralimitación de las facultades del parlamento.

Dichos controles subsidiarios, obviamente, hubieran disminuido la importancia y el alcance del control parlamentario. Por ello es que para la teoría clásica el control parlamentario es el único y el verdadero. Es el sistema de control que limita y vigila al gobierno, garantizando así el funcionamiento del orden jurídico.

El concepto de control cambia al modificar la concepción y estructura del gobierno mismo, sobre todo con la Tercera República francesa y a partir de la Segunda Guerra Mundial. Naturalmente estos cambios no se producen de la noche a la mañana, sino que son, por una parte, producto de la evolución del pensamiento de los teóricos franceses, y por la otra, de las necesidades de una realidad cambiante.

Según Robert Redslob,¹¹² ninguno de los poderes, refiriéndose al Legislativo y al Ejecutivo, debe tener una autoridad superior que le permita dominar al otro, ya que ambos poderes sirven a un mismo amo: el pueblo soberano.

Él considera que la lucha por el liderazgo político entre el Legislativo y el Ejecutivo por dominar al otro, no se encuentra excluida por el hecho de que ambos poderes tengan facultades delimitadas. Propone varias soluciones a dicho problema, que podrían lograr el equilibrio entre estos poderes, como por ejemplo:

¹¹² Redslob, Robert, *Le régime parlementaire*, 5a. ed., París, Marcel Girard, 1924, p. 18.

- 1) Que tanto congresistas como ministros tengan libertad de expresión y representación popular, siendo uno de los medios para lograr esto las interpelaciones.
- 2) Que un poder superior intervenga y se pronuncie en favor de alguna de las partes, solución más radical y peligrosa, pues este otro poder podría obtener preponderancia respecto de los otros.
- 3) Establecer responsabilidad política.
- 4) Que ambos poderes tengan facultad para disolver al otro.

El parlamento además posee formas indirectas de control que mantienen el equilibrio, como son rechazar una iniciativa de ley, rechazar el presupuesto anual, o emitir un voto de desconfianza, entre otros.

En opinión de Redslob,¹¹³ el régimen parlamentario es un sistema de equilibrio asegurado por el hecho de que todo problema o crisis termina con la disolución del parlamento. Esta facultad está prevista en el artículo 12 de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, en donde se dice que la disolución es facultad del presidente de la República francesa; sin embargo, debe consultar previamente al primer ministro y a los presidentes de las cámaras.

Asimismo, considera que el régimen parlamentario es más bien una relación de poderes que una separación. Se trata de un gobierno moderado, ya que el poder ilimitado pertenece al electorado; es el sufragio del pueblo el que domina las fuerzas del Estado. Por eso concibe al jefe de Estado como fuerza impulsora del mecanismo de gobierno, fuerza que lo constituye y revoca; no es soberano, pero se convierte en equilibrio donde los electores desbalancean las fuerzas.

En el régimen parlamentario es la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo la que caracteriza la Constitución, teniendo ambos poderes facultades delimitadas que se entrelazan estrechamente. La confianza es un elemento de suma trascendencia, dado que

¹¹³ *Ibidem*, p. 20.

los ministros conservan el poder en tanto tienen la confianza del parlamento.

Tanto el parlamento como el jefe de Estado deben poseer una fuerza equivalente, afirma Redslob,¹¹⁴ como sucedía en Inglaterra; sobre todo porque en virtud del dogma de la soberanía del pueblo y la elección del presidente por las cámaras, se concedía al Poder Legislativo una inmensa superioridad, anulando el equilibrio y sustituyéndolo por un sistema de sujeción.

Al respecto, Duguit¹¹⁵ opina que en un régimen parlamentario el parlamento y el gobierno deben ser iguales en prestigio e influencia que el órgano que los originó a ambos, para permitir su correcto funcionamiento. Pues si el parlamento se encuentra en situación de inferioridad respecto del jefe de Estado, es decir, del gobierno, se rompe el equilibrio, conduciendo al sistema a una dictadura personal.

Define Duguit¹¹⁶ el control como el derecho de aprobar o de rehusarse a aprobar y anular por razón de derecho el acto de algún funcionario.

Para Redslob,¹¹⁷ la disolución es forma complementaria de la responsabilidad ministerial, la cual se vuelve imposible cuando el titular del Ejecutivo se encuentra en situación de dependencia respecto del Legislativo. Considera que la República francesa es tan sólo reminiscencia del régimen parlamentario, pues sólo reviste una forma exterior, que es la responsabilidad ministerial. Esta facultad se encuentra prevista en el artículo 49 de la Constitución francesa, que prevé la moción de censura, la cual debe ser firmada por al menos la décima parte de la asamblea nacional.

Según Maurice Hauriou,¹¹⁸ el control parlamentario se ejerce constantemente debido a las relaciones establecidas entre el Po-

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 256.

¹¹⁵ Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 12a. ed., París, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., 1921-1923, t. II, p. 640.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 762.

¹¹⁷ Redslob, *op. cit.*, p. 256.

¹¹⁸ Hauriou, *op. cit.*, p. 523.

der Legislativo y el Ejecutivo, y sobre todo al principio de que el Ejecutivo no puede gobernar sin la confianza del Legislativo. Considera como principales medios de control a las cuestiones e interpelaciones, el voto y rechazo del presupuesto anual, las encuestas parlamentarias y el control de las comisiones. Procederemos a explicar dichas instituciones brevemente:

- 1) La cuestión es la forma en que un miembro del parlamento se dirige a un ministro en relación con un determinado asunto de gobierno o administración. Éstas pueden ser orales o escritas. En las primeras no hay lugar a debate, ya que sólo quien cuestiona tiene derecho a replicar; para las escritas, en cambio, se prevé un mecanismo más rígido que permite un control a través de su publicidad en el diario oficial de la cámara.

Las interpelaciones son el medio para iniciar la responsabilidad ministerial, sea respecto de un asunto en particular o de la política general del gabinete. Los ministros pueden solicitar un plazo para responder por escrito, cuando el interés público no les permite hacerlo públicamente. La interpe-lación generalmente acarrea un debate que culmina con la votación de un orden del día que implique el sostenimiento de la confianza o el voto de censura del gobierno.

Las mociones, en cambio, son proposiciones a través de las cuales la Cámara de Diputados sugiere al gobierno tal o cual asunto; el presidente del consejo puede aceptar, realizando la gestión, u oponerse, sometiéndolo a voto de confianza.

- 2) El voto y rechazo del presupuesto anual y de créditos es uno de los medios más poderosos de control y sanción que posee frente al Poder Ejecutivo, ya que éste no puede extenderse créditos a sí mismo, salvo en casos excepcionales, ni excederse del presupuesto.
- 3) Las encuestas parlamentarias representan el derecho de las cámaras a informarse sobre la realización de ciertos hechos.

Se efectúa nombrando una comisión de encuesta, mediante la cual la cámara busca la responsabilidad política de su gobierno; sin embargo, las cámaras no se encuentran en situación de superioridad jerárquica respecto de los funcionarios.

La función de las comisiones de encuesta en Francia es la de aclarar casos ya conocidos por la opinión pública, respecto de los cuales es importante para la mayoría demostrar la inocencia del gobierno y protegerlo, tensando la situación respecto de la oposición que pretenderá aprovechar la situación para desprestigiar al gobierno.¹¹⁹

Las encuestas, al igual que las interpelaciones, tienen un pequeño defecto, que consiste en que ambas se llevan a cabo cuando el mal ya se ha efectuado, lo cual indica que su carácter es puramente represivo.

- 4) Las comisiones son un medio preventivo y resuelven problemas ministeriales, realizan estudios preparativos de proyectos y proposiciones de ley. Se establece también una colaboración entre comisiones y ministerios, que es el mejor de los controles preventivos en opinión de Hauriou.¹²⁰ Aquí el control varía un poco y se transforma en una participación en el gobierno.

Los instrumentos jurídicos descritos corresponden de manera genérica a un sistema parlamentario en el cual, en teoría, el equilibrio favorece al Poder Legislativo.

El régimen parlamentario nació en Inglaterra con el fin de debilitar el poder absoluto del monarca y el del primer ministro, puesto que al acceder la burguesía al poder y al nacer los partidos políticos, el primer ministro ya no sería designado por el monarca, sino que ocuparía el cargo el líder del partido dominante en el

¹¹⁹ Bridegaray, Christian y Emeri, Claude, "Le controle parlementaire", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger*, París, núm. 6, noviembre-diciembre de 1973, p. 1650.

¹²⁰ Hauriou, *op. cit.*, p. 528.

parlamento; de esta manera, el primer ministro asume la jefatura del gobierno y, por ende, la administración del país. La jefatura del Estado es asumida por el monarca, así como la de las fuerzas armadas y la representación política internacional del país.

En México, el orden jurídico ha estructurado un régimen presidencial; por lo tanto, la jefatura del Estado y del gobierno no se escinden y son asumidas por una persona titular del Poder Ejecutivo: el presidente de la República, quien es electo popularmente, y designa al “gabinete”. El presidente no puede ser miembro de dos poderes simultáneamente, ni disolver el Congreso, ni éste puede tampoco remover al presidente mediante la moción de censura. Al preverse dichas posibilidades, sus facultades de control se ven reducidas. Además, el titular del Poder Ejecutivo es irresponsable políticamente, se aconseja o asiste para la realización de la función administrativa del “gobierno”, que no tiene existencia autónoma. Esto produce la independencia de los órganos constitucionales respecto del Poder Legislativo, lo cual podría generar problemas de bloqueo interorgánico.

El sistema presidencial mexicano se refiere a la estructura de la separación de los órganos constituidos y a la distribución de funciones y sus relaciones; es una forma de organización dentro de un régimen republicano. La Constitución de 1824 se caracterizaba por un Ejecutivo fuerte, independiente en la realización de sus funciones, ya que un Ejecutivo compartido es debilitado por el reparto de funciones, así como por el establecimiento de un sistema de sucesión automática en caso de ausencia absoluta del presidente.

Algunos autores hablan de unos aparentes matices parlamentarios; sin embargo, son procedimientos puramente formales que no alteran el régimen establecido por la Constitución. Aunque flexibiliza la separación de poderes mediante la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (característica definitoria del sistema parlamentario), no hay una subordinación del Ejecutivo al Legislativo.

Los actos con aparente carácter parlamentario son:

- 1) El refrendo. Parece ser una convalidación por los miembros del gabinete de un acto legislativo del Poder Ejecutivo, como una legitimación del mismo. Tomando en cuenta que el secretario firma primero y que puede ser removido libremente, no puede configurarse como certificación de autenticidad de firma, sino parcialmente como elemento de validez del acto;
- 2) La obligación de rendir el informe presidencial anualmente, pero se informa y justifica sobre decisiones tomadas;
- 3) La de los secretarios de despacho a ser reconvenidos por las cámaras para informar sobre el estado de sus asuntos (artículo 93);
- 4) La decisión de reubicar el recinto del Congreso, ya que en caso de que las cámaras no puedan ponerse de acuerdo, decidirá el presidente (artículo 68);
- 5) La decisión de clausurar anticipadamente las sesiones cuando dos cámaras no estuvieren de acuerdo, resolverá el presidente de la República (artículo 66);
- 6) La designación de presidente provisional o interino por el Congreso o la Comisión Permanente en su caso (artículo 84), o
- 7) La aprobación del decreto de suspensión de garantías, sin olvidar que el presidente tiene la facultad de remover libremente a los secretarios (artículo 29).

Los denominados matices parlamentarios que los doctrinarios han insistido en señalar, más que como elementos de control, se configuran como presupuestos de validez de ciertos actos, o como mecanismos de activación de la conciencia popular a través de la opinión pública. No son auténticos mecanismos de control como en el sistema parlamentario, fundamentalmente por la ausencia de sanción.

En los casos de un sistema presidencial como el mexicano, el propósito del control que realiza el Poder Legislativo no es derrocar al presidente, como bien señala Susana Pedroza,¹²¹ sino criticar los errores del gobierno, produciendo un efecto en la opinión del electorado al evidenciar a éste. Por otra parte, al contar el Ejecutivo con un periodo fijo de gobierno no requiere de manera necesaria del apoyo del Congreso, ya que éste no puede emitir un voto de censura, pero sí puede criticarlo y dejar de apoyar sus iniciativas. Finalmente, es el electorado quien juzga a ambos órganos, ya que conforme a nuestra Constitución, los dos se integran mediante el ejercicio del voto en elecciones directas, son representativos del pueblo, quien demostrará sus preferencias al votar. En los sistemas parlamentarios, la jefatura de gobierno debe ser representativa, es el líder del partido que tenga más escaños en el Parlamento y éste nombra el gabinete. Puede ser removido del cargo mediante una moción de censura (voto de confianza), pero como contrapeso éste tiene la facultad de disolver anticipadamente al Parlamento, con el fin de que sea la ciudadanía quien elija y pueda tomar decisiones, ya que a pesar de la remoción, pueden votar de nuevo por el mismo partido devolviéndole la confianza.

El jefe de Estado puede tener una legitimación monárquica: por ello es irresponsable políticamente; por lo tanto, no puede ser juzgado sino por cuestiones graves y no puede ser removido del cargo. El Poder Legislativo puede retirar el voto de confianza al jefe de gobierno, sin el que no puede gobernar. Esto se debe a que en los sistemas parlamentarios existe una relación de supra-subordinación entre éstos, siendo el gobierno quien se encuentra subordinado al parlamento. En un sistema presidencial, en principio, todos los órganos constituidos gozan del mismo rango, se distinguen por la distribución competencial realizada por la Constitución.

¹²¹ *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1996.

2. *El control según Manuel Aragón*¹²²

Manuel Aragón¹²³ sostiene que todos los medios de control en el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.

Es mediante el control que se hacen efectivas las limitaciones al poder establecidas en la Constitución. El control debe ser preventivo, no una medida extrema, pues aunque también sanciona y corrige, su finalidad es impedir la comisión de abusos de autoridad o que un órgano se exceda en sus facultades.

El control tiene como fin limitar al poder. Existe una pluralidad de conceptos de control que se relacionan con diversos fenómenos que se pretenden sujetar a control y también puede revestir diversas formas. Se compone, según Aragón, por distintas facetas, como son las de freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera.

El concepto de control puede a su vez variar en virtud de la pluralidad de medios que pueden ser utilizados, de la diversidad de objetos que pueden ser sometidos a control y al carácter de los instrumentos de control.

Aragón¹²⁴ sostiene, por lo tanto, que los medios de control son heterogéneos, ya que existen varios objetos susceptibles de control: normas jurídicas, actos de gobierno y administración, actos del Poder Legislativo o Judicial. Asimismo, pueden ser distintos agentes los que ejerzan el control: tribunales de justicia, cámaras

¹²² Las nuevas doctrinas en materia de control en España se han fundamentado en los estudios de Francisco Rubio Llorente principalmente; sin embargo, hemos elegido al presente autor como referencia de este sector doctrinal no solamente por su claridad, sino también por haber encontrado en sus obras sistematizados los elementos necesarios para realizar el presente estudio.

¹²³ Aragón, Manuel, conferencia sobre el “Significado del control parlamentario”, México, ITAM, 5 de diciembre de 1989, p. 3.

¹²⁴ Aragón, Manuel, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986, p. 89.

parlamentarias, comisiones, órganos de gobierno, de administración, o incluso la opinión pública o el electorado.

El control también puede revestir diversas modalidades como señalábamos en el apartado relativo a los tipos de control, pudiendo tratarse de un control previo o posterior, de legalidad, de constitucionalidad, de oportunidad, de eficacia, o de absoluta libertad en la apreciación (este último se refiere a un control de tipo político).

Aragón considera necesario distinguir limitación y control, ya que identificarlos es reducir “el control a las formas menos eficaces del mismo y excluye las que poseen mayor relevancia”.¹²⁵

La limitación resulta de una norma abstracta, y el órgano controlante es actualizador de dicha limitación. El control no es sólo comprobación, sino que puede acarrear una sanción, la cual no es imprescindible, pero es recomendable.

La pluralidad conceptual del control permite distinguir las diversas modalidades del control. Considera Aragón que el “poder limitado es poder controlado, pues limitación sin control es inefectiva o irrealizable”.¹²⁶

Adopta la clasificación de control similar a la de Jellinek, que se refiere a su institucionalización, de acuerdo con la cual existen dos tipos de controles:

- 1) Los no institucionalizados, que son generales y difusos y se refieren a limitaciones no institucionalizadas; éstos son los controles sociales, y
- 2) Los controles institucionalizados que vigilan la observancia de limitaciones institucionalizadas. Se subclasifican en:
 - a) *Políticos*. Son de carácter subjetivo y ejercicio voluntario por el órgano, autoridad o sujeto de poder en situación de superioridad o jerarquía, refiriéndose a relaciones interorgánicas e intraorgánicas respectivamente, y

¹²⁵ *Ibidem*, p. 93.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 95.

- b) *Jurídicos*. Son de carácter objetivado, basado en razones jurídicas y de ejercicio necesario. Lo realiza un órgano independiente e imparcial. Éste siempre es un control interorgánico que fiscaliza limitaciones abstractas.

Aragón distingue también el concepto de control del de garantía. En principio, el control es una garantía, pero para él, “el término garantía es más amplio que el de control. Las limitaciones del poder están garantizadas a través de diversos instrumentos, pero sólo los instrumentos de control aseguran la efectividad de esas garantías”.¹²⁷

Según Aragón, “lo que califica el control es más su modo de realización que el órgano controlante”.¹²⁸ “Y la limitación efectiva del poder requiere de controles institucionalizados regulares”. Para él, el control jurídico es el más regular y el más seguro.

En su opinión, el control jurisdiccional es el control jurídico por excelencia, pero no ejerce una función de control del poder, pues la capacidad de control incluye la capacidad y la obligación de impedir, y el control jurisdiccional tiene más bien efectos represivos que preventivos.

Relevante es también su concepción sobre el control parlamentario. Para Aragón, “el control parlamentario es la capacidad de fiscalizar actos de gobierno y administración pública que tiene el parlamento”.¹²⁹

Es control político, de carácter subjetivo, que descansa en la libre apreciación del órgano controlante, es de composición eventual y plenamente disponible. Se basa en razones políticas, de oportunidad, y su ejercicio es voluntario. El órgano es libre para ejercer o no el control, y de ejercerse, el resultado negativo de la valoración no implica necesariamente la emisión de una sanción.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 100.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 102.

¹²⁹ Aragón, Manuel, conferencia sobre el “Significado del control parlamentario”, México, ITAM, 5 de diciembre de 1989.

Este control está a cargo de sujetos u órganos políticos. No se trata de ninguna manera de un control jurisdiccional.

Es control *en* el parlamento, ya que actúa como institución representativa que controla el gobierno en el seno del parlamento mismo. No es acto de voluntad del parlamento como órgano que se impone, sino que se trata de actividades propias del Poder Legislativo.

Otra de sus características es que es un control con vistas a la opinión pública, se dirige al electorado y así se sanciona y se le da eficacia mediata; la presión que la sociedad puede llegar a ejercer es de suma importancia.

Podríamos concluir diciendo que Aragón¹³⁰ afirma que el control parlamentario del gobierno no es sólo control *por* el parlamento, es decir, control del gobierno por la mayoría, sino sobre todo control *en* el parlamento. Control indirecto de efectos diferidos cuyo destinatario no es sólo el gobierno o la mayoría, sino, sobre todo, el cuerpo electoral, y que es el control que en la cámara puede efectuar la minoría.

Aragón¹³¹ opina que los controles políticos están al servicio de la mayoría, y que la garantía de la Constitución reside en ampararla frente a posibles vulneraciones de la misma mayoría. Señala también que los instrumentos del control parlamentario son las preguntas, las mociones, las interpelaciones y las comisiones de investigación.

Resalta la importancia de los controles verticales como refuerzo y eficacia de los controles institucionalizados, al sostener que la publicidad producto del debate da efectos de control porque se abre a la opinión pública. Finalmente, afirma Manuel Aragón que en la combinación de controles jurídicos, políticos y sociales radica la verdadera fuerza de estos mecanismos para el efectivo control del poder político.

¹³⁰ Aragón, Manuel, "La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales", *op. cit.*, p. 40.

¹³¹ Aragón, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional", *op. cit.*, p. 135.

3. *Teoría de Loewenstein*

Karl Loewenstein señala que para contener al poder político es preciso restringirlo, limitarlo. En el establecimiento de sistemas de control, de limitaciones externas al proceso del poder político radica la esencia del constitucionalismo. Para él, pues, “las técnicas de control en su totalidad están ancladas en la Constitución. La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos”.¹³²

Los controles políticos pueden referirse al gobierno o a los detentadores del poder, siendo el método más eficaz para el control de estos últimos la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes órganos. La función de control a su vez se distribuye entre todos los órganos detentadores de poder, es decir, el gobierno, el parlamento y el electorado.

Loewenstein¹³³ considera a la distribución de funciones un control recíproco del poder en sí. Se trata de una función de control en virtud de la Constitución. En consecuencia, un acto político es eficaz si participan y cooperan en él diversos detentadores de poder.

Sin embargo, la distribución de poder no agota el control; son también instrumentos de control: la diferenciación de funciones, la distribución de éstas entre diversos órganos, un método racional de reforma de la ley fundamental, así como el reconocimiento de derechos individuales y libertades fundamentales. La Constitución misma es para él un dispositivo de control del poder, por lo cual se deben prever sus mecanismos de reforma y mutación constitucional.¹³⁴

Existen también otras formas de control de tipo autónomo que el detentador de poder puede ejercer discrecional e independientemente, impidiendo así la realización de un acto estatal, siendo el veto presidencial un ejemplo de ello.

¹³² Loewenstein, *op. cit.*, p. 71.

¹³³ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 149 y ss.

Concibe a la posibilidad de exigir responsabilidad política como finalidad del control, y ésta existe cuando un detentador de poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le ha sido asignada. La responsabilidad es una institución de control constitucional.

Anteriormente habíamos ya mencionado que Loewenstein¹³⁵ clasifica los controles de acuerdo con su ámbito de actuación en horizontales y verticales. Los primeros operan en el aparato estatal, y son de dos tipos:

- 1) Intraorgánicos, que son instituciones de control que actúan dentro de la organización de un detentador de poder.
- 2) Interorgánicos, los cuales funcionan entre los diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal.

Estos controles se complementan con los verticales, los cuales operan entre todos los detentadores constitucionales del poder y las fuerzas sociopolíticas de la sociedad estatal.

Los controles intraórganos son fundamentalmente formas de organización de un mismo poder que implican la realización conjunta de funciones, como en órganos colegiados, un presidente y su gabinete o el sistema bicameral, por ejemplo; así como la autonomía funcional del parlamento y la protección de las minorías a través de las mayorías cualificadas.

El control interorgánico se basa en la posibilidad de ejercer influencia por un detentador de poder sobre otro. El proceso del poder se conforma por el interjuego de los cuatro actores, es decir, el electorado, el parlamento, el gobierno y los tribunales. El electorado es legitimador de los otros tres. Así se prevén básicamente tres categorías: el control del parlamento frente al gobierno, los controles del gobierno frente al gobierno (influencia en el proceso legislativo, sobre la ley promulgada, las facultades legislativas del gobierno y la disolución del parlamento), y los controles de los tribunales frente al parlamento y al gobierno (control de legalidad y constitucionalidad fundamentalmente).

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 232 y 233.

Loewenstein¹³⁶ propone una nueva división tripartita de las funciones entre las cuales se distribuye el ejercicio del poder: la determinación de decisiones políticas fundamentales, la ejecución de dichas decisiones y el control político.

Considera Loewenstein¹³⁷ que para permitir el funcionamiento del control del parlamento frente al gobierno es preciso que se elimine la influencia de éste en la elección de los miembros del Poder Legislativo y de la preponderancia del Ejecutivo en el proceso legislativo, lo mismo que el control de éste sobre las sesiones del Congreso. También debe ser eliminada toda influencia de las cuestiones relativas al funcionamiento de las cámaras, así como toda posibilidad de que el gobierno ejerza presión en los miembros del parlamento. Es imprescindible también para lograr la independencia funcional del Poder Legislativo, la democratización del acceso al Congreso, eliminar el nepotismo o “patronaje” y hacer incompatibles los cargos parlamentarios con los profesionales.

Para que el Poder Legislativo sea realmente independiente frente al gobierno debería monopolizar la función legislativa, ya que quien tiene la potestad de establecer las conductas debidas tiene el mando. Por ello conviene citar la frase de Royer-Collars, para quien: “*initier la loi, c'est gouverner*”.¹³⁸ Con ello se refiere al planteamiento del programa legislativo y a la iniciativa de ley, no a la concepción tradicional de la división de poderes.

Sostiene que de las funciones del Legislativo la más importante no es la legislativa, sino que su función primordial es participar en la toma de la decisión política, en su ejecución y el control político.

Los medios de control del parlamento frente al gobierno son:

- 1) El nombramiento de gobierno. En una República puede ser electo o nombrado por el parlamento. En el último caso hay

¹³⁶ *Ibidem*, p. 62.

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 255-259.

¹³⁸ Royer-Collars, citado por Loewenstein, *op. cit.*, p. 259.

un control constante del parlamento, quien en cualquier momento puede destituir al gobierno. A este control lo considera de tipo positivo.

- 2) Los controles políticos de rutina son controles interorgánicos: el rechazo de iniciativas de ley, el veto del presupuesto anual, preguntas e interpelaciones, comisiones parlamentarias de investigación, ratificación parlamentaria de tratados internacionales, confirmación de nombramientos y críticas al gobierno.

En la República Federal de Alemania existen, según Gerhard Leibholz,¹³⁹ diversas modalidades de los derechos de información del parlamento; por ejemplo, la interrogación oral que formula un solo diputado sobre cuestiones administrativas; o la interrogación escrita que debe ser presentada por al menos quince diputados, y cuestiona actuaciones concretas del gobierno. Por último, existe también la interpelación, que ha de ser formulada por al menos 30 diputados y debe presentarse motivada.

El parlamento alemán tiene también el derecho a pedir informes sobre la ejecución por éste de acuerdos parlamentarios. Si ésta es insatisfactoria puede paralizar los acuerdos. Asimismo, puede el parlamento transmitir al gobierno peticiones para que las tome en consideración.

En Alemania, el derecho a solicitar la creación de comisiones parlamentarias de investigación es derecho de la minoría, representada por la cuarta parte del parlamento (artículo 44 de la Constitución de la República Federal de Alemania).

El control presupuestal implica una estrecha relación entre la función de control y la hacienda pública, ya que el gobierno debe presentar para su aprobación el presupuesto al parlamento, quien debe examinar tanto la cuenta de gastos,

¹³⁹ Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Bolaños y Aguilar, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 54-58.

como la de ingresos; y si lo considera oportuno puede negar los recursos financieros solicitados.

La política exterior alemana se encuentra también bajo control parlamentario en virtud del artículo 59 (2) de esa Constitución, ya que los tratados internacionales que regulen la situación política de la Federación requieren de la aprobación o participación de los cuerpos legislativos competentes a través de una ley federal.

- 3) La destitución del gobierno, es decir, la caída del gobierno a través del voto de desconfianza, en aquellos Estados en que el gobernante tiene un periodo fijo, sólo es obligado a retirarse si media acusación. En un régimen parlamentario, en cambio, en cualquier momento puede el parlamento pedir la responsabilidad política al gabinete y obligarle a dimitir.

En Gran Bretaña la dimisión del gobierno por voto de desconfianza se ha presentado tres veces en este siglo: en 1924 se votó dos veces, una al conservador Baldwin, y la otra al primer ministro Mc³ Donald; y en 1974 el primer ministro Wilson sufrió un virtual voto de desconfianza al ser rechazadas sus propuestas legislativas.¹⁴⁰

La amenaza de destitución es el control interórgano más importante y eficaz, que se lleva a cabo negando el voto de confianza, otorgando un voto de censura o rechazando medidas políticas vitales para el gobierno.

En Alemania, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 67 de la Constitución, la Cámara de Diputados puede hacer dimitir al canciller al otorgarle el voto de censura, que consiste en que la mayoría de los integrantes de esta cámara designen al sucesor del mismo.

Finalmente, Leibholz¹⁴¹ considera que la institución de la acusación ministerial o presidencial refuerza el control parlamen-

¹⁴⁰ Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM, 1976, p. 88.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 58.

tario. Consiste en que una determinada mayoría parlamentaria, cumpliendo ciertos requisitos, acuse al presidente o al gobierno de haber infringido la Constitución y las leyes.

El control parlamentario es un control político tanto del gobierno como de los detentadores del poder que efectúa el parlamento. Es un control horizontal de tipo interorgánico que se ejerce ya sea mediante la cooperación de órganos estatales, o con la intervención discrecional de un detentador de poder constitucional. Se trata de un control contenido en la Constitución que tiene como fin restringir y limitar el ejercicio del poder político.

4. Teoría del control, conclusión

El control del poder político es la facultad que los órganos constituidos tienen de frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera competencial o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico.

El control se instituye para evitar el ejercicio abusivo de facultades que el orden jurídico les ha concedido a los distintos funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Los medios de control hacen efectivas las limitaciones contenidas en las normas jurídicas, y éstos constan de varias facetas:

- 1) El establecimiento de las limitaciones en el sistema jurídico.
- 2) El otorgamiento a los órganos controlantes de las facultades necesarias, sea mediante la realización conjunta de funciones, o el ejercicio autónomo e independiente de determinadas facultades que la Constitución les confiere (marco de atribuciones delimitado y distribución competencial).
- 3) La vigilancia y supervisión de la realización de las funciones atribuidas al órgano controlado.
- 4) La intervención en la realización de ciertas funciones, completándolas (colaboración en la realización de funciones).

- 5) El otorgamiento o negativa de aprobación de actos, o incluso su prohibición (realización o bloqueo de la función).
- 6) La evaluación de la conveniencia de la materialización de proyectos de ley o de completar determinados actos.
- 7) El rechazo de los mismos.
- 8) La imposición de sanciones y atribución de responsabilidades a los responsables de abuso de competencia en los casos correspondientes (remediación o reparación).

Este control puede efectuarse tanto sobre los actos del presidente o jefe de Estado, como sobre actos de administración, del Poder Legislativo e incluso del Judicial.

El control legislativo, es decir, el control parlamentario, como es llamado por tratadistas que hablan de regímenes parlamentarios, es aquel que ejerce el Poder Legislativo como órgano en virtud de determinadas facultades que la Constitución le ha concedido.

Hemos visto que no es suficiente la regulación del control por la Constitución para hacerlo un control jurídico, pues a pesar de que se realiza dentro de parámetros que las leyes determinan, el derecho no convierte en materialmente jurídico al control tan sólo porque lo prevé.

Si consideramos que es un control que se efectúa discrecionalmente, y que se basa más bien en razones políticas y de oportunidad que en razones jurídicas o de acuerdo con un código o ley, debemos concluir con Aragón que el control legislativo es un control político.

Sin embargo, la distinción no es tan sencilla, pues como Javier Jiménez Campo¹⁴² señala, el control jurídico excluye toda posibilidad de apreciación política, pero el control parlamentario como control de oportunidad incorpora elementos de juicio de estimación jurídica.

¹⁴² Jiménez Campo, Javier, "El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos", *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Artes Gráficas Benzal, núm. 10, verano de 1981, p. 103.

El objeto del control es el poder político, que se manifiesta a través de los actos del titular del Poder Ejecutivo y del Legislativo, al realizar las funciones estatales que le han sido asignadas.

Este control se lleva a cabo gracias a que la Constitución ha establecido relaciones de cooperación e interdependencia entre los poderes, pues el control no sólo se efectúa mediante atribuciones específicas de control, sino también en virtud de la realización de funciones que se realizan en colaboración con otros órganos. De esta manera, en ciertos casos puede el Poder Legislativo determinar si toma una decisión con el fin de controlar los actos del Ejecutivo, o si coopera ayudando a completar la función.

El control legislativo se realiza con el fin de evitar que el Ejecutivo abuse de sus facultades y se extralimite en perjuicio de los gobernados. Además, pretende mantener el equilibrio entre los poderes evitando que el Ejecutivo de alguna manera adquiera mayor influencia sobre los otros, o ejerza más facultades de las que constitucionalmente le han sido atribuidas.

La función del control es vigilar que las limitaciones jurídicas al poder que se han instituido en el orden jurídico sean respetadas. Los órganos de control tienen a su cargo la obligación de supervisar la observancia de dichas limitaciones e impedir que sean violadas, o en caso de no ser esto dable, remediar la situación en la medida de lo posible y sancionar al infractor.

El control legislativo es un control continuado que se efectúa en los términos que la Constitución determina, y que se realiza principalmente a través de la función legislativa del Poder Legislativo.

El control que el Poder Legislativo puede ejercer sobre los actos del presidente es aquel que la Constitución y las demás leyes secundarias determinan de acuerdo con las facultades que le han sido concedidas. Es por ello que múltiples atribuciones extraconstitucionales que el presidente de México llegó a adquirir a través del tiempo, escapan a las posibilidades de control del Legislativo. El propósito de incluir sistemas de control en la norma fundamental es la racionalización del poder y lograr un equilibrio

y balance del poder político, para evitar que los detentadores del poder abusen de él.

Las conclusiones anteriores se han centrado fundamentalmente en el control que realiza el Poder Legislativo, pues aun cuando analizaremos las facultades de control de los tres poderes, de la investigación hecha hemos podido determinar que nuestra Constitución cuenta con un número mucho mayor y con más probabilidad de eficacia de controles legislativos que los que le han sido conferidos al Ejecutivo. Los controles que realiza el Poder Judicial serán analizados en un capítulo aparte desde la perspectiva del análisis del sistema jurídico vigente en virtud de sus características especiales.