

CAPÍTULO PRIMERO

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER LEGISLATIVO

I. La institucionalización de la división de poderes	1
II. La división de poderes y el Órgano Legislativo	7
III. El predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo en América Latina	15
1. Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México	25
2. Razón y retos del control parlamentario en torno al Po- der Ejecutivo	36

CAPÍTULO PRIMERO

LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER LEGISLATIVO

La conceptualización del Poder Legislativo en la división de los poderes constitucionales significa un equilibrio, un freno entre sí para evitar una excesiva concentración de funciones. Esto implica resaltar el principio de legalidad, que conlleva la supremacía de la norma jurídica para asegurar la existencia de un gobierno de leyes y no de hombres.

La función legislativa del Poder Legislativo no lo es en forma exclusiva. Imperan excepciones al principio de la segmentación de poderes en nuestro sistema constitucional, que al encomendar a otros órganos aspectos de esa función constitucional, genera coordinación entre ellos, como con las legislaturas locales y los cabildos de los ayuntamientos.

La teoría de la división de poderes incluye un concepto normativo de la Constitución. En nuestra historia constitucional, desde los Sentimientos de la Nación de Morelos hasta la de 1917, ha imperado la ramificación de poderes en su forma clásica, con algunas modalidades en ciertas épocas.

Para comprender la actuación del órgano Legislativo en los países latinoamericanos, es importante conocer los orígenes del poder público en nuestras naciones, las cuales lograron su independencia a principios del siglo XIX. Por ende, se acude a estudios y análisis constitucionales, históricos, sociales y económicos (con distinta influencia en todos los países); por ejemplo, la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalista y centralista, el poder de la Iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la escasa cultura política.

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Hoy día el estudio de la división de poderes considera una mayor complejidad de la realidad social y la configuración normativa del Estado. La versión clásica de sus órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial parece adquirir nueva forma ante las transformaciones sociales, culturales, políticas

y económicas de nuestro país. Esta distribución ha de entenderse como un mecanismo para evitar la arbitrariedad de los poderes y contar con un verdadero equilibrio entre ellos, articulados por la estructura constitucional que distingue las funciones y órganos superiores del Estado. Debido a que las relaciones sociales se modifican a través del tiempo, la propia Constitución posee un sentido histórico, pues constituye un instrumento de interpretación de la realidad en un momento determinado.

La comprensión de la carta magna no es algo permanente y ahistórico, lo que podría ignorar la incorporación de los contenidos jurídicos de una etapa determinada de una nación. En el nuevo mapa geopolítico, social y económico de nuestra nación, la realización histórica de la norma máxima se producirá a través del funcionamiento de su propia estructura, especialmente la división de poderes. La relevancia de esta concepción e institucionalización de poderes sugiere la necesidad de recuperar su alcance y darle nueva vida. Esto implica reconocer la importancia de cada uno de ellos, así como las formas de vinculación y colaboración que hagan efectivas sus funciones.

La división de los órganos constitucionales ha de plasmarse en la conciencia social, por lo que deberán limitarse entre sí para evitar una excesiva concentración de funciones. Por consiguiente, los principios de legalidad y de supremacía de la norma jurídica tomarán un lugar trascendental.

No pude ignorarse la evolución constitucional, ya que las instituciones estatales se constituyen como reacción al autoritarismo. El ideal de alcanzar la libertad va acompañado de la limitación y control del poder oficial, tal y como lo señala Reyes Heróles, “en la génesis del Estado moderno, al actuar el organismo estadual se le opondrá la limitación de la división de poderes”.¹

¹ El concepto de separación de poderes se torna comprensible cuando se percibe que durante la Edad Media las estructuras políticas no estaban adecuadas a la unidad que el Estado actual presenta, ya que éste surgió como un orden político-jurídico en el que el poder se encuentra estructurado. Desde su origen, el Estado requirió de fraccionar las instituciones por motivos políticos, es decir, cuando pasó del absolutismo monárquico absorbente al liberalismo constitucional democrático. En la idea absolutista, la división de poderes se concibió como una lucha contra los feudos y el imperio.

Hobbes desarrolló un concepto de “voluntad estatal”, que expresaba al mismo tiempo una soberanía para tomar decisiones, sin la cual no se gobierna. Este concepto más tarde daría origen a la idea de sus órganos y funciones, es decir, los poderes en los que se repartiría la nueva organización política, entre ellos el Poder Legislativo. Sobre el tema, véase a García Pelayo, Manuel, “La división de poderes y su control jurisdiccional”, *Revista de Derecho Político de la UNED*, México, núms. 18-19, 1983; Díaz, Elías, Estado de derecho y sociedad democrática, 7a. ed., Madrid, 1979; Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; Artea-

De este modo, han surgido instituciones jurídicas para la protección de los derechos del hombre, impedir el abuso de la autoridad e imponer límites a su expansión. Un gobierno que no esté limitado con derechos de libertad para el pueblo, podría caer en un Estado tirano.

Aristóteles² dividió en tres las funciones del Estado: la asamblea deliberante (sobre asuntos de interés común), el grupo de magistrados (la organización de cargos o magistraturas) y la función judicial. En la República de los romanos encontramos referencia a formas de gobierno y tipos de ciudades, así como órganos del poder público, pero ninguna mención sobre la distribución de las funciones. Al inicio de la Edad Media encontramos una explicación de la doctrina de la tiranía: el rey era la cabeza; la iglesia constituía el alma; los jueces y gobernadores se equiparaban a los ojos, las orejas y la lengua; los militares conformaban las manos, y los vasallos fungían como pies. Esto reflejaba las clases sociales y la distribución de poderes, el espiritual y el temporal: alusión a las potestades del rey, al Consejo Real y a los “comunes” (como mando legislativo).³

ga Nava, Elisur y Trigueros, Laura, “La división de poderes en la Constitución y en la realidad de las entidades federativas”, Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Madrazo, Jorge, *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa y UNAM, 1994; Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, t. I; Salazar Abarcoa, Enrique A., *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda. Hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Colima, Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, A. C., 1992, pp. 15 y 16; Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, Cámara de Diputados, 1983, p. 18; Ochoa Campos, Moisés, “Caracterización del derecho legislativo mexicano”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, p. 60.

² La polis griega contaba con una enorme fuerza sobre la vida de los individuos, pues constituía una estructura política, religiosa, económica, militar, cultural y pedagógica. Así, se plantearon sus propias teorías sobre el ejercicio del poder, concepto que es una constante en la historia política y social de la humanidad. Sobre el tema, véase a Platón, *La República y las leyes*; Aristóteles, *Política*, libro IV, capítulo IV, capítulo I, título III; García Pelayo, Manuel, “División de poderes”, *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, Akal, 1984, p. 230; Saldanha, Nelson, *El Poder Legislativo. Separación de poderes*, 2a. ed., Brasil, Fundação Petronio Portella, 1983, traducción de Mercedes Gayosso y Navarrete, Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, México, 1990; Gimenez, Gilberto, *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas, semiológicas del discurso político-jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989.

³ Los temas sobre la distribución y funciones de los poderes fueron retomados durante la Edad Media por Tomás de Aquino, los cuales pueden verse en Theimer, Walter, *His-*

En los siglos XVI y XVII ocurren alteraciones fundamentales en las estructuras políticas. Aparece el Estado nacional para sustituir el sistema en que el Imperio y la Iglesia convivían dentro de un orden escalonado, de vasallaje y de complementariedad, ya que los poderes existentes eran del ámbito temporal y espiritual, con jerarquías y funciones muy peculiares. En cambio, la organización estatal absorbió estas potestades, como un fenómeno de centralización y de unificación territorial, por lo que la jurisdicción pasó a ser un problema esencialmente político y social.⁴

En las centurias XVII y XVIII, estas ideas las precisaron Locke,⁵ Montesquieu⁶ y Rousseau.⁷ Así, se forjó la doctrina de la división de poderes,

toria de las ideas políticas, Barcelona, Ariel, 1979, pp. 18 y ss.; García Gual, Carlos, *Historia de la teoría política I*, Madrid, Alianza, 1990, p. 163.

⁴ En esta época se instituye la superación de las formas jurídicas medievales consuetudinarias. Se dio pauta al advenimiento del derecho escrito o legalista, consolidado con el racionalismo del siglo XVII y el iluminismo del siglo XVIII. Esto se desarrolló paralelamente al credo liberal, que produjo el movimiento de las codificaciones y de las Constituciones escritas. Consecuentemente, el término “Constitución” adquirió un significado, pues se identificaba a la norma que organizaba al Estado (su misión, su estructura de gobierno y competencias, los derechos humanos). Para profundizar sobre las ideologías que influyen en la configuración de una Constitución, véanse las obras de Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002; Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

⁵ John Locke, en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, describe el funcionamiento del gobierno inglés (la ley como norma permanente y obligatoria para todos). En su doctrina plantea la división de poderes. Consiste en distribuir en dos poderes las cuatro funciones del Estado inglés: el Poder Legislativo dictaría las leyes y la Corona inglesa las cumpliría en todos los órdenes, por lo que el juez sería un simple ejecutor de las mismas; la función federativa regularía su vida internacional (tratados, guerras), y la función prerrogativa controlaría la equidad en la aplicación de las leyes (indulto).

⁶ Montesquieu elabora su doctrina sobre la división de poderes en forma tripartita: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al primero de ellos encomienda la formulación de las leyes; al Ejecutivo, la función administrativa, interior y exterior; a cerca de la función judicial, a diferencia de Locke, la separa de la ejecutiva y la establece de manera independiente y autónoma. Así, encontramos similitudes entre esta distribución tripartita y la que 21 siglos antes formulara Aristóteles, quien distinguió las tres funciones de la *polis* griega con base en la división del trabajo, con el fin de limitarlos y asegurar la libertad de las personas. Sobre el tema, consúltese Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévez, Buenos Aires, Claridad, 1971, pp. 187 y ss.; Madrid Hurtado, Miguel de la, “La división de poderes en los estados de la Federación”, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 117 y ss.

⁷ Mientras Montesquieu trataba de evitar una concentración del poder público y preocupado por instaurar un equilibrio en su ejercicio, Rousseau ve al Poder Legislativo (en

que instituye la separación de sus atribuciones y limitaciones, a fin de impedir su abuso.⁸

Es imposible adoptar una absoluta distribución del poder público. Una concepción estática del Estado se contrapone a la dinámica de la vida estatal y del derecho. Hoy día, de esa separación se ha pasado a una colaboración, para que sin perder sus potestades se asegure una eficaz marcha de la nación, mediante la cooperación y vigilancia mutua que ha de imperar en los órganos constitucionales.⁹

El principio de la división de poderes consagrado en la carta constitucional implica que para la validez de un mismo acto es ineludible la partici-

su obra *El contrato social*), como el depositario de la soberanía, y al Poder Ejecutivo como el encargado de resolver los asuntos propios de la administración de la cosa pública.

⁸ La evolución del pensamiento de Locke y Montesquieu sobre la división de poderes la encontramos en la tesis de los *checks and balances*, recogida en las primeras Constituciones de los Estados y en la propia Constitución Federal de los Estados Unidos de América. Para mayor indagación al respecto, consúltese *El Federalista* (apartado XLVII), México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 207-208; Corwin, Edwards S., *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Buenos Aires, Fraterna, 1987, pp. 23, 200 y ss.

La idea tripartita de la división del poder político ha trascendido hasta nuestros días a través de las Constituciones de los siglos XVIII y XIX, producto de la revolución inglesa del siglo XVII, de la americana y de la francesa. Estas cartas magnas reflejan una evolución de las instituciones políticas. Por ello, se acepta la etiqueta de que la transición a un mundo político “nuevo” se originó en Francia, que seculariza el saber, la política y la ascensión de la burguesía.

El iluminismo es correlativo a este proceso durante el siglo XVIII, pues impregna un acento racionalista. Esta revolución consagró en sus direcciones ideológicas al pensamiento de Rousseau y las expresiones constitucionales de Montesquieu, ya que en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1791 se configura la noción constitucional de la división de poderes y la garantía de respeto de esos derechos, es decir, la imagen del Estado constitucional. Esta división del poder público es uno de los cimientos del gobierno actual, lo que originó la institucionalización de autoridades diferentes, controladas y equilibradas bajo el derecho.

⁹ Se ha discutido por qué la división del poder público se planteó en tres instituciones y no en más. Está la tendencia de que la fórmula tripartita de los poderes del Estado es correlativa en su trayectoria histórica a las trinitades teológicas. De cualquier modo, la alterativa entre la tripartición clásica (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la adopción de un dualismo (Legislativo y Ejecutivo), depende de aspectos conceptuales. Si entendemos que ejecutar es aplicar la ley, entonces el acto de juzgar se identifica con esta noción; si la idea de ejecutar se extiende en un sentido amplio, el concepto de la función juzgadora puede subsumirse en ella (la justicia es algo que se procura y administra). La concepción de una atribución jurisdiccional conferida al Estado como un todo permite ampliar el alcance de los actos jurisdiccionales a otros órganos: el Legislativo y el Ejecutivo.

pación de dos o más poderes. Además, son varias las funciones de índole ejecutiva, administrativa o judicial que se delegan en el órgano Legislativo, como la ratificación de nombramientos y la solución de controversias de carácter político; incluso, la función legislativa del Poder Legislativo no le es en forma exclusiva, pues se encomienda a otros órganos constitucionales. De esta forma, en cada país se instituye una distinción y relación entre ellos, como en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial. Esta distribución de poderes se presenta en los Estados constitucionales y en la forma representativa del gobierno.¹⁰ Entonces, la organización estatal es un sistema de restricciones a la actividad del poder; una garantía de la libertad individual que contribuye a regular su dinamismo, equilibrio y armonía, mediante frenos institucionales en el marco de sus respectivas competencias.¹¹

¹⁰ La teoría de la división del poder público promueve un concepto normativo de la Constitución, ya que en ésta se buscan las garantías para su vigencia efectiva. En nuestro país, desde la expedición de los Sentimientos de la Nación de Morelos en 1812 (fundamento de la Constitución de Apatzingán de 1814 y de nuestra primera Constitución en 1824) hasta la de 1917, ha existido esa separación de poderes en la forma clásica, excepto en el periodo del centralismo (1835-1847). Posteriormente, en 1847 se retomó el federalismo al recobrar vigencia el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, pero es quebrantado por la dictadura de Santa Anna hasta la Revolución de Ayutla de 1854-1855, hecho que dio pauta a la expedición de la Constitución de 1857, la cual contempla en el artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ese ejercicio nunca podrá reunirse en dos o más poderes, en una persona o corporación, ni depositarse el órgano de representación popular en un solo individuo.

Este precepto revela un gran sentimiento democrático en sus autores. Si se practicara en términos absolutos la separación del poder público sería tal vez perjudicial, ya que el verdadero equilibrio del ejercicio del poder institucional es cuando existe una colaboración y respeto entre ellos. Por ello, los integrantes de estos poderes cumplen su función constitucional, cuando ni el orden público ni la nación se encuentran amagados por naciones extranjeras; de lo contrario, esta necesidad puede llegar al extremo de hacer indispensable la reunión de dos o más poderes en una sola persona. En estos casos se podrán dictar las providencias con la oportunidad que indiquen las circunstancias. Así, el artículo 29 faculta implícitamente al Congreso para que dicte las medidas acordes en momentos que así se requieran. Sobre el tema, véase Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1978, pp. 570 y ss; Ruiz de Chávez, Arturo, “El Poder Legislativo Mexicano en el proceso electoral”, *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. III, pp. 2110 y ss.; Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

¹¹ Sobre estos tópicos se pueden consultar los siguientes textos, para que el lector considere lo que estime a su interés: Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo

El proceso de creación y ejecución del derecho presupone la separación entre los poderes constituidos y el poder constituyente originario. Una colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial es posible si impera sobre las autoridades un ordenamiento jurídico que reglamente la estructura y funciones del poder público.¹² Significa que el pueblo necesita de una representación, que es el gobierno, que apegado a la Constitución se desenvuelva con base en el sistema de pesos y contrapesos. Por ende, el fin primordial del Estado en el siglo XXI es que la división y colaboración de poderes se fortalezca y se controle eficazmente, para dar pauta a un Estado de derecho: la sujeción de las autoridades constitucionales a la ley.¹³

II. LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL ÓRGANO LEGISLATIVO

Las discusiones sobre la separación de poderes han ocupado a generaciones de teóricos desde los albores del constitucionalismo. La finalidad ha

de Cultura Económica, 1995; Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981, trad. de Fernando de los Ríos; García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1987; García de Rentería, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

¹² Para profundizar sobre la separación de poderes, acudir a los juristas Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente”, *Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, t. I, pp. 141-152; Fayt, Carlos S., *Derecho político*, 7a. ed., Buenos Aires, Desalma, 1988, t. II, pp. 46, 73 y ss.; De Agapito Serrano, Rafael, *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Tecnos y Fundación Cultural Enrique Luño Peña, 1989, pp. 9-17, 119-133 y ss.

¹³ En cualquier país, la garantía de respeto a los derechos del hombre y la separación de los poderes está asegurada por una Constitución, ya que instituye el control y equilibrio entre ellos. Lo cierto es que la función central de los órganos de representación se perfila en el ejercicio de los controles políticos y en los procesos legislativos. Por ello, el Estado de derecho se hace realidad, cuando el poder público está sujeto a un sistema jurídico; cuando actúa conforme a las normas que garantizan los bienes jurídicos esenciales de la convivencia social (vida, libertad, salud, seguridad, etcétera) y genera un ambiente de respeto hacia las instituciones. Para mayor información sobre el tema, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, pp. 95 y ss.; Moreno Hernandez, Moisés, “El Estado de derecho mexicano”, *Crónica Legislativa*, México, LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, año V, novena época, núm. 8, abril-mayo de 1996, pp. 59, 278 y ss.; Afonso da Silva, José, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, traducción de Nuria González Martín, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

sido salvaguardar los controles dentro del Estado. Esto obedece a una supervisión y separación del ejercicio de los poderes constitucionales, por lo que constituye un correctivo en la organización del funcionamiento de los órganos públicos. La existencia de un gobierno no debe comprometer el grado de libertad y acumulación de poder de sus instituciones, ya que en el absolutismo fueron concentradas e ilimitadas libres de toda revisión. En consecuencia, los contrapesos contribuirían a aminorar los excesos gubernamentales, y no permitir la invasión de atribuciones ni la acumulación de ellas en una sola persona o entidad.¹⁴

En cualquier Estado y hasta en los despotismos del antiguo Oriente se comprueba la existencia de un proceso de distribución de atribuciones. En el Occidente moderno, el clamor liberal y democrático contra el gobierno omnipresente y absolutista llevaron a una reorganización del esquema del poder gubernamental. De ahí que en un Estado democrático como el nuestro en los albores del siglo XXI, la separación de los órganos estatales implica una relación con los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las instituciones financieras (Banco de México), electorales (Instituto Federal Electoral), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otras.¹⁵

En el siglo XIX, las instituciones estatales se concibieron como entes jurídicos del derecho público. El Poder Legislativo se consideró como una institución de influencia superior; al no haber hombres designados por la naturaleza para representar a la sociedad y ejercer la soberanía, era necesario escoger a los encartados de aplicar la jurisdicción estatal. Es el único medio legítimo para llevar a cabo este proceso a través de la elección popular, pues de otra manera es casi imposible que los individuos se pongan de acuerdo para intervenir en los asuntos públicos.

El órgano Legislativo constituye la inteligencia de la sociedad, pues dicta las leyes que han de ponerse en práctica para provecho del gobernado. Este poder no es ejecutado por un solo individuo, ya que en su ejercicio toman

¹⁴ Sobre el equilibrio y contrapesos de los poderes constitucionales véase Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, 1980, pp. 194 y ss.; Pedraza Pensalva, Ernesto, “La jurisdicción en la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, Madrid, núm. 4, 1976, pp. 914 y ss.; Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 204 y ss.

¹⁵ Sobre los desafíos de los Estados democráticos, véase a Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 28 y ss.

parte las instituciones y personas de la nación, puesto que en las democracias, el principio fundamental es que la voluntad de las mayorías se convierta en ley.

La institución legislativa es un cuerpo colegiado cuyos miembros se reúnen para deliberar sobre los asuntos más importantes del país. Esta entidad puede recibir diferentes connotaciones, pero su esencia es la misma,¹⁶ puesto que su aparición, evolución, desarrollo, organización, funcionamiento y disolución del Poder Legislativo, son producto de la combinación de factores sociales, políticos, económicos y culturales de las naciones. Por eso, al estudiar el derecho parlamentario a esta figura jurídica, es imprescindible referirse a todo tipo de variables sociológicas (como las que se analizan en el punto tres de este capítulo), pues analizarla implica conocer la realidad social y la historia en todos los rubros, ya que es en donde fluyen las corrientes ideológicas partidistas de un país.

Este órgano, llámesele parlamento o congreso, constituye una corporación natural de la democracia representativa y pluripartidista, necesaria para el desarrollo democrático de los pueblos. Esto equivale a la existencia del sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la relación entre los poderes del Estado. En nuestro caso, a partir de la LVII legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), las funciones constitucionales del Congreso de la Unión han cobrado mayor fuerza que en años pasados. Surge así la inquietud sobre el estudio de las normas que rigen su labor, es decir, la parte del derecho constitucional que analiza la organización interna y las funciones del Poder Legislativo.

Para el doctor Francisco Berlín Valenzuela, esa normatividad concretiza el derecho parlamentario, disciplina que se integra con el conjunto de normas destinadas a regular las actividades de las asambleas legislativas de los

¹⁶ En un sistema parlamentario, la forma de gobierno, su existencia, nacimiento y permanencia dependen de la confianza del Parlamento, ya sea del consentimiento expresado o de la aprobación tácita de la mayoría. Es un sistema que engloba las estructuras políticas, los procesos y comportamientos de los sistemas representativos. Entonces, Parlamento y gobierno se relacionan mutuamente, ya que el primero interviene en la elección del ministerio, pues la acción del Poder Ejecutivo depende de la mayoría del Legislativo, es decir, de mantener o derribar al gobierno. En el parlamentarismo la dirección del gobierno depende de la voluntad de las cámaras elegidas. Sobre el tema, consultar Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 48 y 49; Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año 1, núm. 1, enero-junio, 2004, pp. 1 y ss.

Estados, como su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus integrantes y las relaciones entre los grupos políticos que la componen. En el mismo sentido, Fernando Santaolla estipula que el derecho parlamentario constituye el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, puesto que dicha normatividad es una de las variables del Estado constitucional.

Su particularidad radica en propiciar las garantías que aseguren el desenvolvimiento y la libre actuación de las cámaras, a través de la propia Constitución, las leyes acordes a la misma, la legislación electoral y los reglamentos parlamentarios, sin temor e injerencia de los otros poderes constitucionales. Por ello, un sistema de asambleas legislativas implica un complejo institucional, que respeta el equilibrio de poderes, sin permitir que ninguno de ellos actúe sin el control de los otros y que en conjunto concreten sus funciones, de tal suerte que ninguno sea excluido.¹⁷

El desarrollo del derecho parlamentario, derecho legislativo o derecho procesal legislativo es más viable en los Estados constitucionales; en regímenes políticos en donde impera el respeto a la ley y el reconocimiento al sufragio universal. Es importante acotar que esta disciplina puede existir en un sistema democrático o totalitario, aunque su verdadero enfoque se da cuando concurren fuerzas políticas diferentes en la libre competencia por el poder público.

El estudio sobre el Poder Legislativo, llámese parlamento, congreso, asamblea o cortes, no ha de arrinconarse como puras formas jurídicas ni como un simple instrumento técnico del funcionamiento de las cámaras. Es importante comprender el contenido sociológico de las fuerzas políticas.

¹⁷ Es cardinal revertir lo advertido por don Antonio Martínez Báez, el hecho de que buena parte del descrédito sobre las cámaras legislativas es por la ignorancia que ha imperado sobre los principios fundamentales del derecho constitucional, en especial lo referente al Poder Legislativo. Martínez Báez, Antonio, "Derecho legislativo o derecho parlamentario", *Derecho parlamentario iberoamericano*, autores varios, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1987, p. 21; Di Ciolo, Vittorio, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2a. ed., Giuffrè, 1987, p. 67; Santaollalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 30 y 31; Maldonado Pereda, Juan, "Naturaleza jurídica del derecho parlamentario", *Derecho parlamentario iberoamericano*, op. cit., p. 41; Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1996, pp. 14 y 15, trad. de la obra Silvano Tosi, *Diritto Parlamentare*, nuova edizione, a cura di Armando Mannino, Giuffrè, Milán, 1993, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez et al.

Esto implica el respeto y el reconocimiento de las mayorías y de las minorías, aspecto que enriquece la democracia. El objetivo es impulsar espacios de participación y, consecuentemente, cobrar conciencia para que las asambleas legislativas en América Latina se conviertan en centros del debate político nacional.

No es recomendable soslayar que existe una crisis en cuanto a las tareas de los parlamentos o congresos. Este tema no es nuevo, ya que en distintas etapas de nuestra historia y de otras democracias se ha dicho que los cuerpos legislativos han llegado a un periodo de dificultad, cuyas actividades se han alejado de las necesidades básicas del hombre.¹⁸

Por tanto, es indispensable que nuestro Congreso de la Unión se erija en un centro legislativo y fiscalizador del gobierno. Para ello, podrá realizar labores de información y deliberaciones públicas, con asesores especializados en las distintas áreas de la administración pública y demás funciones encomendadas al mismo Poder Legislativo.¹⁹ El fin es que supere la imagen de ser un receptor de iniciativas de ley emanadas del Poder Ejecutivo.

Para los estudiosos del derecho constitucional, la tarea es organizar en el marco de la ley. El jurista Eduardo García Máynez define a esta área de la ciencia jurídica como “el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de

¹⁸ Consultar a Quiroga Levié, Humberto, “El derecho parlamentario en la ciencia jurídica”, en *Derecho parlamentario iberoamericano*, op. cit., pp. 4 y 15; Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, pp. 31 y 33.

¹⁹ En nuestro país, durante el siglo XX el Ejecutivo gozaba de una posición fuerte frente al Legislativo. No obstante, esperamos que éste se fortalezca para mejorar su actuación; por ejemplo, que los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales participen en esta actividad, como proponer iniciativas, reformas o derogaciones, etcétera. Por ello, la intervención de asesores o expertos en derecho constitucional, técnica legislativa y sobre áreas afines de la actividad legislativa obedece a que es imposible que el político conozca todas las áreas del conocimiento, razón por la que esta tarea es de especialistas asociados con políticos. Consecuentemente, el órgano Legislativo ya no puede seguir reducido a registrar y aceptar las decisiones tomadas en otras esferas, sino fungir como órgano estabilizador de las distintas posiciones ideológicas. Acerca de los desafíos del Estado mexicano y su órgano Legislativo, véase Venegas Trejo, Francisco, “Perspectivas constitucionales de México para el siglo XXI”, *Hacia una nueva Constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 391 y ss.; Arriola, Juan Federico, “El difícil equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México. Algunas reflexiones sobre sus relaciones jurídicas y políticas”, *Revista del Senado de la República*, México, núm. 3, abril-junio de 1996, vol. 2, pp. 31 y ss.; Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 45.

éstos entre sí y con los particulares”. Cualquier obra de esta rama del derecho cuenta con un apartado referido al órgano Legislativo, su organización, funciones, relaciones con otros poderes, etcétera.²⁰

La carta fundamental plasma los principios y las normas que regulan al Poder Legislativo. La carta magna se considera como un documento jurídico y político solemne. Se emite sobre la base de la voluntad soberana del pueblo, cuya finalidad es proteger los derechos fundamentales de la persona; precisar los órganos del poder, sus atribuciones, su colaboración y control recíproco, además de establecer los procedimientos democráticos de participación y la forma de controlar la legalidad de los actos de los gobernantes. Al entrar a su estudio, es menester involucrarse en toda su estructura sistematizada en diversas materias. Didácticamente, el derecho constitucional comprende las instituciones forjadas en la norma máxima, y el derecho parlamentario describe la regulación, composición, privilegios, funciones e interrelaciones de la institución representativa con otros órganos del Estado.²¹ Estos presupuestos se encuentran en la Constitución, que instauran los principios reguladores del Congreso de la Unión; el proceso de reforma constitucional; el origen de la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Esta legislación estipula la formulación de proyectos, dictámenes, debates, votaciones, resoluciones y acuerdos a su interior.

Un ejemplo es el artículo 70 constitucional, que establece el impedimento para instancias ajenas a este poder respecto su organización y funcionamiento. Esto constituye la reserva de ley, que consiste en que la normatividad de las cámaras no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del titular del Poder Ejecutivo Federal para iniciar su vigencia.²² Igualmente, la costumbre

²⁰ El derecho constitucional no aborda con detalle las actividades de las comisiones del órgano Legislativo, por lo que existe un vacío al respecto. Por eso, dentro de la doctrina han surgido estudios tendientes a conformar la disciplina del derecho parlamentario, con el fin de profundizar en las tareas de la institución legislativa. Se basa en un orden jurídico secundario que establece canales de comunicación con los otros poderes estatales y con la sociedad, sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles, etcétera. Para mayor información sobre las disciplinas constitucional y parlamentaria, véase García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1985, p. 137.

²¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno. Función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 188.

²² El artículo 70 constitucional se adicionó por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. Se enfatiza principalmente la forma de creación de la Ley Orgánica del Congreso, ya que no se implementa el mismo procedi-

cuenta con un lugar importante, pues los líderes de los grupos parlamentarios se reúnen para tomar acuerdos que proporcionan acciones para el desarrollo camaral.

Lo anterior fomenta la producción de disposiciones normativas, pues los supuestos legales no contemplados ni definidos en la Constitución se prevén en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Esta reglamentación es la base del presente estudio, normatividad que no puede vetar el Ejecutivo. De esta forma, la disciplina jurídica dedicada al estudio de este poder es el resultado de la conjugación de normas, necesidades sociales y valores. Ello comprende las relaciones entre los poderes estatales, su interacción y el contenido ideológico de los grupos políticos al interior del Congreso de la Unión.

Existen otros ordenamientos legislativos en los que pueden encontrarse normas concernientes al Poder Legislativo, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, referente a los requisitos de elegibilidad para los candidatos a diputados y senadores, así como la integración del Congreso de la Unión; los estatutos de los partidos políticos, pues contemplan el funcionamiento, actividades y procedimientos de designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios.²³

Hoy día la sociedad mexicana vive una diversidad ideológica y política. Conviven distintos modos de pensar que se refleja en una integración plural de las Cámaras de Diputados y Senadores. Entonces, es recomendable discutir los problemas y no soslayarlos, por lo que es elemental reforzar el Poder Legislativo mexicano, ya que los partidos políticos han ocupando

miento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales, pues no interviene otro poder que no sea el Legislativo. Esta Ley Orgánica fue elaborada y publicada por primera vez en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, la cual se ha reformado en varias ocasiones, incluso, hasta emitir otras leyes, como la de 1999.

²³ Un partido político que esté en el gobierno o en la oposición forma parte del poder legal. Todo organismo político es institucional, puesto que está integrado a un sistema constitucional. Un partido en la oposición aspira al poder, por lo que el deterioro del poder político va en contra de la naturaleza y esencia de un régimen constitucional-democrático. Sobre el fin y renovación del ejercicio del poder público a través de los partidos políticos y órganos constitucionales estatales, en el marco de una renovación del nuestro marco constitucional en los albores del siglo XXI, consúltese la obra de Valadés, Diego, "México: renovación constitucional o retroceso constitucional", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

cada vez más un lugar importante y definitivo. Por esta razón, del diálogo político han de surgir normas acordes a la realidad de nuestra patria.²⁴

Estamos a favor de que el Poder Legislativo adquiera el papel que le atañe en nuestro sistema político. Deberá ser un productor del derecho y preservar el sentido de la relación entre los poderes y los controles constitucionales. En la perspectiva histórica, la institución legislativa obedece a un equilibrio del ejercicio del poder público, toda vez que ahí surge la ley como expresión de la conciencia social.

Esos controles constitucionales buscan la armonía y contrapeso a la expansión y concentración del poder. La función del órgano Legislativo es legislar y vigilar la actuación del Ejecutivo, motivo suficiente para que modernice su trabajo.²⁵ Consecuentemente, las comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión configuran un aspecto vital en el Estado mexicano del siglo XXI, ya que el país se encuentra inmerso en una creciente revolución tecnológica, de microelectrónica, de telecomunicaciones, de robótica, de informática; una política lineal en el trabajo de producción; en la geopolítica internacional; con una sociedad más participativa y una economía globalizada.²⁶ De ahí que nuestro Congreso de la Unión busque una cola-

²⁴ Para mayor profundización, consultar a Reta Martínez, Carlos, “La Cámara de Diputados: estructura y funciones”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 92, 1996, p. 148.

²⁵ En el marco de la modernización del Poder Legislativo, véase Soberanes Fernández, José Luis, “La Cámara de Diputados en la nueva situación política”, *Diálogo y Debate, de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C. México, año 1, núm. 3, octubre de 1997, enero de 1998, pp. 103 y 127 y ss.

²⁶ La globalización de la economía, resultado de las transformaciones comerciales, tecnológicas y de la restructuración de las instituciones constitucionales en Europa, así como en los países del Mediterráneo, Latinoamérica, Asia, Estados Unidos de América y Canadá, han modificado las estrategias de los empresarios, tanto en el ámbito local e internacional. Esto conduce a una mayor interdependencia entre empresarios y banqueros, ya sea entre sus países o fuera de ellos, lo cual contribuye a conformar los sistemas productivos en las naciones, basados en la calidad total, filosofía que maximiza la productividad y rendimientos de los mercados y empresas. Simultáneamente, origina impactos negativos en las naciones, que se manifiestan en el ensanchamiento de sus niveles de desocupación y en el deterioro de vida de su población. Consecuentemente, se origina una cooperación, coordinación y concertación entre gobiernos, por ejemplo, en el ámbito judicial, pues se originan litigios en que se involucran órganos jurisdiccionales de uno o más Estados, y en el Poder Legislativo, que es en donde se aterrizan los diseños de los cambios estructurales de los Estados. Sobre el tema, véase a Bonanate, Luigi, “Siete tesis sobre la globalización”, y Godínez, Víctor M., “Globalización, regionalismo, unilateralidad: la estrategia comercial de los Estados Unidos”, *Este País*, México, junio de 1998,

boración con los otros poderes constitucionales y supere su crisis que padeció respecto al Ejecutivo durante el siglo XX.

III. EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO SOBRE EL LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA

El poder político es producto del desarrollo de distintas fases y actividades del hombre. Cada una de ellas fomenta relaciones que sirven a ciertos intereses, como al poder militar, social, político y económico. Por ejemplo, la vinculación mercantilismo-Estado comenzó porque se facilitó y fortaleció la consolidación del poder económico naciente.²⁷

Así, el Estado acogió al capitalismo, que articula la cohesión social a manera de sus intereses. Este sistema originó que frente a las naciones desarrolladas se desenvuelvan países del tercer mundo, es decir, países de economía rudimentaria con grandes carencias, pues no cuentan con acceso a los adelantos tecnológicos, monopolizados por los países desarrollados y empresas transnacionales. Entonces, hablar de sistemas políticos en los Estados en vías de desarrollo es referirse a situaciones inestables, incapaces de resistir sus crudas realidades, como la pobreza e inseguridad jurídica.

Estas naciones padecen implacablemente la influencia de los imperios económicos, ya sea por medio de empresas o la actividad financiera transnacional. Los factores mencionados incrementan la vulnerabilidad de estos países, auspician la fuga de capitales y disminuyen su capacidad monetaria,²⁸ lo que provoca graves problemas económicos y sociales, sin poder superar sus rezagos.

núm. 87, pp. 2-8; Morales Mora, Mario, "México en el proceso de globalización", *Revista del Senado de la República*, México, vol. 4, núm. 10, enero-marzo de 1998, pp. 162-167; Palencia Escalante, Carlos, "Un financiamiento poco usual. Capital europeo para coinversiones"; Castillo Peraza, Carlos, "De la globalización a la mundialización", Opalin Mielniska, León, "Globalización y economía social de mercado", *Ejecutivo de Finanzas*, año XXVIII, núm. 06, p. 20, octubre de 1999, pp. 18-22; Botero Bernal, Andrés, "Los retos del jurista internacionalista en la contemporaneidad", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, IV-2004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, pp. 251 y ss.

²⁷ Pareles, Pedro Miguel, *Control y descontrol del poder estatal (sus efectos en el campo económico)*, 4a. ed., Caracas, 1982, pp. 57 y 58; Cabo Martín, Carlos de, *Teoría histórica del Estado y del derecho constitucional*, Madrid, PPU, vol. I, 1988, p. 360.

²⁸ En esto han influido las transformaciones de la economía internacional, como los bloques económicos y comerciales integrados por varios países. En virtud de ello, la his-

Para comprender el presidencialismo latinoamericano (con signos militares, liberales o conservadores) es imprescindible estudiar las raíces del poder público en nuestras naciones, emergidas a la libertad a principio del siglo XIX. No sólo fundamentarnos en el derecho constitucional y en las interpretaciones doctrinarias, sino especificar aspectos históricos, sociológicos y económicos, elementos que reflejan la influencia del Poder Ejecutivo en esos países, especialmente en el nuestro.

Consecuentemente, para el derecho parlamentario es sustancial analizar las características comunes de estos países que han otorgado preeminencia al Ejecutivo sobre el Legislativo, como la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalistas y centralistas, el poder de la Iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la escasa cultura política. Estos elementos no han influido de la misma forma en todas las naciones latinoamericanas.

La concepción del poder y de autoridad en la tradición indígena se asemeja con el autoritarismo. De ahí que América Latina se considere como un crisol de razas, región de épocas y civilizaciones superpuestas. Entonces, el poder presidencial tuvo que estimar esta diversidad cultural para integrarla al naciente proyecto de nación, con todas sus manifestaciones e inquietudes

toria aburrída se ha cambiado por una más interactiva, que ha provocado un marco de incertidumbre. Además, el desarrollo científico y tecnológico constituirá la herramienta principal para el siglo XXI; por ejemplo, la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica y las nuevas líneas en la producción. Estas variables han contribuido al rápido desmoronamiento de sistemas ecológicos, sociales, económicos, culturales, etcétera. No obstante, estos cambios han permitido una mayor participación de los pueblos, aunque desafortunadamente se han originado ultranacionalismos, característicos de siglos anteriores, los cuales ocasionan guerras feroces basadas en la xenofobia, el racismo, la discriminación y ataques a minorías indefensas. En consecuencia, ciertos analistas opinan que ante este escenario negativo de comprender el multiculturalismo, la única forma eficaz de estabilizar un sistema político, por encima de los problemas aludidos, es generar una cultura de la legalidad, es decir, una educación cívica de respeto por la carta fundamental y las normas derivadas de ella. Esto conlleva una credibilidad de las instituciones estatales, para que en su conjunto haya un respeto de los gobernantes y gobernados a la Constitución, transformando la obediencia de la ley en un gobierno eficaz. Para abundar sobre esta temática, véase la obra de SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo mestizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002; PARELES, Pedro Miguel, *op. cit.*, pp. 75, 77 y 78; MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “Derechos fundamentales y avances tecnológicos. Los riesgos del progreso”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año XXXVII, núm. 109, enero-abril de 2004, pp. 71 y ss.

sociales, de distinta formación y nivel educativo. En este tenor, se han establecido programas para incorporarlos a la dinámica económica, social y política nacional, así como vencer prejuicios y sentimientos discriminatorios.²⁹

La tradición colonial durante más de trescientos años se reflejó en la forma de hacer política, como una monarquía absoluta y centralizada; esto favoreció la institucionalización de un Poder Ejecutivo fuerte. Es decir, al darse los descubrimientos coloniales se transfirieron varias de las instituciones jurídicas y políticas españolas a la Nueva España. Destaca la política desplegada por los reyes españoles, consistente en una decisión enérgica para conseguir la unificación racial y religiosa. Se trataba de reforzar al Estado frente a la nobleza y a las autonomías de las ciudades. Era una política centralizadora del ejercicio del poder de la Corona española y de las autoridades instauradas en las Indias, cuyo objetivo era anular la influencia y el control de otras jurisdicciones distintas al del poder monárquico español (como las cortes y los consejos municipales).³⁰

²⁹ Latinoamérica se caracteriza por el subdesarrollo, a tal grado que todavía se ve con desprecio al indígena, pues se cataloga como un “indio miserable, embrutecido e ignorante”. Por ello, los poderes constituyentes originarios y permanentes, así como los poderes ejecutivos, han planteado políticas acordes para estas culturas, con el fin de construir una nueva convivencia social. Se trata de superar el hecho de que América Latina ha sido, es y seguirá siendo una región que avanza con lentitud frente al desarrollo de la comunidad internacional, dependiente y marginal de las potencias extranjeras. Sobre el tema, véase Sáchica, Luis Carlos, *Esquema de una teoría del Poder Constituyente*, Bogotá, Temis, 1978; Taylor, William B., “Pensar en imágenes”; Zaíd, Gabriel, “Orígenes ignorados”; Núñez Gruzinski, Serge, “Entender el mestizaje”; Bartra, Armando, “América originaria”, *Letras Libres*, México, año I, núm. 6, junio de 1999, pp. 24-39, 62-69; Ortelli, Sara, “La reelaboración de las identidades indígenas”; Amenyro, Alfredo, “Las organizaciones civiles en México y Centroamérica”, *Este País*, México, septiembre de 1988, pp. 5-7; Julio Cárdenas, “Aumenta la pobreza y marginación de los pueblos indios”, *El Universal*, México, 5 de septiembre de 1999; Ghigliazza, Sergio, “En América Latina, Reflexiones sobre estabilidad y eficiencia en el sistema financiero”; Servitje, Lorenzo, “Hablemos de desarrollo social”, México, *Ejecutivo de...*, cit. núm. 6, junio de 1999, pp. 12-18.

³⁰ Los territorios latinoamericanos estuvieron bajo el imperio de los gobernadores, corregidores, municipios, audiencias, encomiendas, etcétera, quienes originaban un ambiente favorable a la elite del poder político y contrario a toda forma de participación popular. Los privilegios señoriales de los caudillos o empresarios de expediciones facilitaron el surgimiento de una nueva aristocracia colonial, integrada por sus descendientes, en cuya base económica de estas nuevas familias estaban los indios y las encomiendas. Esto instituyó una sociedad jerarquizada, con un ambiente adecuado para el monopolio y la concentración del poder público, puesto que el otorgamiento de cargos públicos tuvo el carácter de regalía.

Respecto a la afirmación del poder nacional, es evidente que la lucha armada que se libró para obtener la independencia de las colonias españolas llevó a que los caudillos civiles y militares, especialmente estos últimos, fueran los primeros en convertirse en titulares del Poder Ejecutivo. Es oportuno comentar que los militares españoles influyeron en la forma de hacer política a lo largo del siglo XVIII, en virtud de que se consideraban promotores del desarrollo; construían canales y carreteras; obligaban a las cuarentenas y cobraban los impuestos. Estos caudillos, una vez pasada la lucha armada, ejercieron el poder político y definieron el orden normativo de los nuevos Estados en el siglo XIX.

De este modo, la normatividad constitucional de la primera mitad de ese siglo otorgaría más facultades al Ejecutivo que restringírselas. Esto facilitó la instauración de gobiernos personalistas, basados en la clientela del caudillo, en la fidelidad a cambio de protección, de seguridad y ventajas del usufructo del poder.³¹

Las tendencias federalistas y centralistas asumidas por el Estado latinoamericano durante el siglo XIX, que actualmente están presentes con distintos matices jurídicos y políticos, influyeron en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.³² En los dos modelos se hizo frente a la vieja tradición indígena, traducida en arraigados poderes locales de carácter caciquil.

El rey concentraba y de él emanaba el poder que ejercían sus delegados en todas las colonias, además de poder cambiar las leyes. De esta forma, se llegó a argumentar por los últimos virreyes, que el pueblo mexicano había nacido para callar y obedecer las “siempre justas” disposiciones de su rey soberano.

³¹ El acceso de los caudillos al poder público se debió a que esa lucha no se podía canalizar a través de procedimientos institucionales, sino que debía hacerse por la vía armada y, por tanto, fortalecer el poder militar a cargo del titular del Ejecutivo, con el fin de contrarrestar la acción subversiva de los oponentes en demérito de las libertades civiles. Esto fue causa de conspiraciones e insurrecciones, como únicos caminos de salida, lo cual provocó un círculo vicioso en beneficio del fortalecimiento del Ejecutivo. Para ello, se basó en la lealtad de las fuerzas armadas, según la cuota de poder asignada a cada líder castrense. Por ende, surgirían dirigentes de la acción militar, por lo que, debido a esta configuración político-militar en las colonias, una vez convertidas en países independientes, dichos líderes ejercieron una acción paternalista sobre un sector de la población, para convertirse en prominentes miembros de la clase dominante y consecuentemente, instaurar un Ejecutivo fuerte, incluso por encima de la ley, con capacidad de hacerla y deshacerla. Sobre el tema, consultar el texto de Sánchez-Barba, Mario Hernández, *Formación de las naciones iberoamericanas (siglo XIX)*, Madrid, Ediciones Anaya, 1998.

³² A principios de siglo XIX imperaba una profunda inconformidad con los procedimientos políticos y una enorme esperanza en las posibilidades de cambio. Se considera-

Esa centralización del poder político opacó el ejercicio de las funciones constitucionales de los gobiernos locales. Esto constituyó un sistema de poderes delegados para el ejercicio de decisiones tomadas desde un centro, que reproducía la antigua centralización monárquica y colonial, hecho que originó una concepción autoritaria del poder gubernamental, bajo controles jerárquicos de disciplina y de lealtad. De ahí que el reto es dotar a los países latinoamericanos de capacidad y dinamismo, para defenderse e integrarse en mercados regionales, y de esta manera superar el dualismo de las regiones y polos metropolitanos, especialmente donde se regula el poder político y económico.³³

Por su parte, la Iglesia ha sido una institución conservadora y sostén del sistema establecido, lo que implica una adaptación a las corrientes renovadoras. En siglos pasados se consideró como un Estado dentro de otro, pues influía en extensos sectores sociales y se enfrentaba al poder político, como es el caso de nuestro país en el siglo XIX, especialmente durante el gobierno del presidente Benito Juárez.

ron varias formas de organización jurídica y de gobierno, cuyo ejemplo fue Estados Unidos de América y Europa, especialmente de Inglaterra, España y Francia. La ilusión era la búsqueda de una nueva forma de organización constitucional, pues ante la falta de un sistema político y jurídico equilibrado no quedaba otra alternativa que ejercer el poder presidencial de una forma excesiva. Sobre el tema, consúltese Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 467 y ss.

³³ En la historia latinoamericana, infinidad de levantamientos, pronunciamientos y rebeliones han surgido con el fin de desconocer a los gobiernos en turno y restaurar el orden; cuántos golpes de Estado, cierres de Congresos, suspensión de elecciones y reformas constitucionales se han justificado con el pretexto de pactar un nuevo orden; cuántos gobiernos y programas de partido se han basado en el simple funcionamiento estatal, cuya acción y presencia ha sido para acallar la oposición, la censura, la crítica; impedir la organización de partidos políticos y desoír los reclamos de cambio, transformación y evolución.

Igualmente, está el reflejo de un desequilibrio general de las estructuras regionales, tanto en lo social como en lo económico y lo político, ya que no se han producido las condiciones jurídicas y el ambiente político para que hagan posible el desenvolvimiento del modelo constitucional. Por ello, debe existir un equilibrio de poderes; que los partidos sean la expresión de las fuerzas políticas y cuenten con mecanismos internos de participación democrática; que se genere un mejor desarrollo local y regional, mediante el fomento de su infraestructura y de capitales, con el fin de atender sus propias necesidades. Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp. 131-136; Casar, María Amparo, “Social-democracia, ¿el fin de la ideología?”, *Nexos*, México, agosto de 1999, pp. 23 y ss.

El poder de la Iglesia a través de su estructura autoritaria ejerció firmemente los ámbitos educativos y culturales en todas las colonias españolas. Identificó los elementos de la tradición indígena con aquellos de la propia religión católica y, en consecuencia, se produjo una rápida integración de los nativos, además de implementar esquemas de mando-obediencia en los patrones de conducta social y en la política.

En el siglo XIX se dieron las tendencias reformistas: la que buscaba el fortalecimiento del poder político frente al poder eclesiástico, y la que identificaba el poder de la Iglesia con lo estatal e instituir un solo dominio.³⁴

En el federalismo como en el centralismo, si se pretendía que el poder laico asumiera una posición fuerte ante el poder de la Iglesia, debía ser un poder presidencial poderoso, por lo que tuvo que ejercerse con amplias facultades políticas, jurídicas y morales.

En el fortalecimiento del Poder Ejecutivo también contribuyó el sistema electoral, que reflejaba la composición cultural, social y geográfica de los

³⁴ El Estado mexicano del siglo XIX, al establecer el imperio de la ley, la división de poderes, la igualdad de todos ante la norma jurídica, y poner en el pueblo la fuente de todo poder y soberanía, pretendía aportar soluciones a la ingobernabilidad imperante. Esto originó problemas con la Iglesia, ya que se le expropiaron sus bienes, se le negó personalidad jurídica, se persiguió a sus líderes religiosos, se secularizaron sus instituciones y se suprimieron algunas fiestas religiosas. Estas ideas desembocaron en la separación Estado e Iglesia. Por eso, la relación entre religión y política parecen estar engarzadas en una disyuntiva: se considera que están fundidas o se les percibe como dos fuerzas antagónicas. El porqué la Iglesia católica interviene en aspectos políticos se debe a la justificación que ella misma hace: si Cristo no permaneció indiferente a los problemas de la sociedad, entonces sus representantes en la tierra tampoco lo deben estar.

El Estado contemporáneo no se presenta como un ilimitado soberano que reparte favores de manera arbitraria; considera que ser persona significa tener prerrogativas, por lo que el derecho a la libertad religiosa es uno de los más importantes, pues afecta la dignidad del ser humano, a su identidad y al sentido de sus vidas. Sobre el tema, consultar a Ricard, Robert, *La conquista espiritual de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, trad. de Ángel María Garibay K., con agradecimiento especial del Fondo de Cultura Económica al Instituto de Etnología de la Universidad de París, a la Editorial Jus y a la Editorial Polis; Von Ranke, Leopold, *Historia de los papas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, primera edición en alemán, 1834-36, primera edición en español, 2002; Epanikkar, Raimundo, “Ni Dios ni César. Un tratamiento pluralista de la cuestión Iglesia-Estado”; Olimón Nolasco, Manuel, “Los desafíos de la Iglesia, a unos meses de la visita de Juan Pablo II”, *Ixtus, Espíritu y Cultura*, México, núm. 27, año VII, julio de 1999, pp. 21-43; Molina Meliá, Antonio, “La nueva laicidad abierta”, *Revista Jurídica Ratio Juris*, México, diciembre de 1999-2000, ejem. 1, época 1, pp. 21 y ss.; reportaje especial del diario nacional *El Financiero*, México, 19 de enero de 2000, pp. 42 y 43.

países latinoamericanos, así como el elevado número de iletrados; la escasa tradición participativa democrática; la influencia de los caudillos militares y de los dirigentes religiosos; los sufragios indirecto y el de carácter censal. Esto propició una concentración del poder en un número limitado de titulares, factor que contribuyó a la consolidación del presidencialismo.

De igual forma, el sistema de partidos influyó en ese predominio del Poder Ejecutivo. Los partidos durante el siglo XIX fueron simples banderías o agrupaciones circunstanciales para proteger los intereses de los grupos económicos y sociales predominantes; se conceptualizaron como asociaciones políticas para atacar la política y acción del presidente de la República en turno. Entonces, no existieron institutos políticos organizados que contrarrestaran la acción del presidente del país, por lo que surgió un régimen de partido único bajo el abrigo de una corriente nacionalista, el cual se consideró de carácter oficial o semioficial.³⁵

Para superar esto era necesario un clima que garantizara la pluralidad ideológica; la posibilidad real de alternancia de las distintas opciones representadas por los partidos políticos; la libertad de asociación, organización, acción y opinión; que esas organizaciones políticas contaran con estructura y procedimientos democráticos internos. De esta manera, el Poder Ejecutivo dejaría de ser el centro predominante del juego político. Esto fue cambiándose durante las últimas décadas del siglo XX, para concretizarse con una alternancia en la Presidencia de la República el 2 de julio de 2000.

La organización social se caracterizó por una notoria desorganización, en la que imperó el sentido de individualidad y el poco interés para ejercer los derechos consagrados en la Constitución; el gusto por el diálogo, el debate, el contraste de opiniones y la creencia en la deliberación. Esto se reflejó en la pasividad sobre los asuntos de la cosa pública, que impidió la integración de toda clase de políticas reformistas y limitó los cambios políticos, jurídicos, económicos y sociales para el desarrollo de dichas naciones.

Si la sociedad no cuenta con controles que reflejen el progreso democrático, como partidos políticos bien estructurados, medios de información responsables, un sistema educativo consolidado, un adecuado reparto del ingreso, un sistema de salud homogéneo, etcétera, los titulares de

³⁵ Sobre el sistema político del siglo XX, bajo el dominio de un partido único y hegemónico, así como el nacimiento de otros partidos, consultar a González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1972, pp. 29 y ss.

los órganos constitucionales ejercerán y concentrarán el poder a su conveniencia.³⁶

Los conflictos fronterizos entre los países latinoamericanos y las presiones externas de las potencias expansionistas, como Estados Unidos de América, las naciones europeas y varios países asiáticos, han dado pauta para que desde el siglo XIX los Estados de América Latina concentren el poder en manos de la institución presidencial. En consecuencia, el titular del Ejecutivo ha sido el interlocutor de la defensa de su territorio, garantías y soberanía nacional.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo en el mundo contemporáneo se debe a varios factores, como las guerras del siglo XX y los procesos de globalización, con gran influencia en nuestro continente americano. Ello ha fomentado un mundo de violencia, agresividad, hambre y neurosis. Es el germen del Estado fuerte y policiaco, que incluye espionaje, delación y tortura, aspectos que provocan la desaparición de viejas estructuras sociales y económicas.³⁷

³⁶ Durante los siglos XIX y XX, la sociedad se encontraba inmersa en un escepticismo, producto de años de inestabilidad y de un proceso de acumulación del poder público (corrompido en todos sus niveles); no le interesaban los asuntos políticos, hecho que generaba una apatía en la participación política y una falta de cultura sobre los asuntos públicos. Esto explica por qué el poder presidencial ha adquirido gran concentración en la toma de decisiones, lo cual ha originado verdaderas dictaduras y que el Ejecutivo se haya convertido en el eje del dinamismo económico y político de cada país. Lo expuesto no significa que durante el siglo XIX no hayan existido intelectuales que plantearan propuestas jurídicas, sociales y políticas, así como medios periodísticos que mostraran apoyo por la vida democrática. De acuerdo con Willy J. Stevens, es trascendental que la sociedad latinoamericana supere el esquema psicológico de que es anacrónica, estratificada y organizada verticalmente, con el fin de construir un Estado plural, de poderes delimitados por la ley y solventar los problemas estructurales, vencer la pobreza, la desigualdad y la violación de derechos humanos. Al respecto, a Stevens, Willy J., *Desafíos para América Latina*, México, Tauros, 1999, pp. 93 y ss.

³⁷ La economía de mercado y de capitales ha adquirido mayor importancia con la remisión de las utilidades a sus países de origen. Los componentes precisados han sorprendido la economía de las naciones latinoamericanas, que las engloban en un círculo vicioso en el que, sin capital no pueden aprovechar sus recursos para desarrollarse, exportar e importar, situación que obliga a conseguir empréstitos que vulneran aún más sus economías. Esta crisis se acentúa con la desigualdad de la renta social, con las densas masas rurales empobrecidas a partir de 1950. Ello ha originado la creciente urbanización y una clase proletaria abatida, producto del raquítico proceso de industrialización de América Latina y de su explosión demográfica. Las necesidades de empleo, alimentos, hospitales, medicinas, escuelas, carreteras y de habitaciones se agravan, pues imperan grandes fallas

Lo planteado ha hecho que la presidencia de las repúblicas latinoamericanas a partir de que conquistaron su independencia política se hayan posicionado como el centro de actuación del Estado. El presidente se asiste por ministros designados por él mismo, quienes son ejecutores de la política presidencial sin responsabilidad ante el Parlamento o Congreso. La permanencia en el cargo de los secretarios depende de la voluntad y confianza del presidente, quien a su vez es considerado como jefe de Estado y de gobierno, cuyas competencias lo hacen jefe de la administración y de las fuerzas armadas; funge como colegislador y ejecutor de la legislación emitida por el asambleísta, respecto de la que tiene derecho de veto absoluto y suspensivo.

En nuestro país, el presidente de la República propone a los ministros de la Suprema Corte con aprobación del Senado; otorga indultos y conmuta penas; puede estructurar las atribuciones y funciones de los órganos de la administración federal; es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y dispone de la guardia nacional; puede declarar la guerra previa aprobación del Congreso de la Unión o restablecer la paz; está facultado para celebrar tratados, convenciones o acuerdos internacionales con la aprobación del Senado; designa los funcionarios públicos federales y los oficiales de las fuerzas armadas; otorga licencias y jubilaciones de acuerdo con las leyes; provee y suprime los cargos públicos federales; cuenta con atribuciones para declarar estado de sitio en los términos de la ley suprema; decreta y ejecuta la intervención federal en los estados o provincias; convoca al Congreso a sesiones extraordinarias y dirige mensajes en su apertura cada año; participa en la elaboración del presupuesto; decreta la movilización nacional, etcétera.³⁸ Por ende, el presidente de la República se ha ubicado en el centro y motor de la actividad política de cada país.

económicas (inflación, endeudamiento externo, menor ingreso per cápita) que la organización estatal no ha podido superar, con el fin de propiciar un buen ambiente para un desarrollo social y económico más equitativo (educación, salud, desenvolvimiento económico, mayor ingreso personal y distribución de la riqueza).

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo en el mundo actual ha estado presente en Asia, con inclinación por el imperialismo; en África, que en el siglo XX varios países lograron su independencia; en las democracias socialistas del norte de Europa y en los países comunistas, como en las repúblicas de la extinta URSS y en China; en los países fascistas, en la Alemania industrializada del nazismo, en la Italia de Musolini y en el Portugal salazarista y postalazarista.

³⁸ Para César Quintero, las funciones del presidente se dividen de la siguiente forma:
1. Las que ejecuta por sí solo, cuyos actos se perfeccionan con su firma, como al nom-

Varias Constituciones latinoamericanas han otorgado poderes extraordinarios a la institución presidencial, en el entendido de que puede enfrentar con eficacia la difícil situación social y económica en la que se desarrollan sus países. Estas facultades bajo nombres diversos, como suspensión de garantías, estado de sitio, medidas prontas de seguridad, facultades extraordinarias, medidas de emergencia, etcétera, son formas de regulación constitucional que se califican como “la dictadura constitucional en América Latina”.³⁹

Es frecuente escuchar que estos países necesitan un sistema ágil en la toma de decisiones para enfrentar circunstancias difíciles, y no perderse en discusiones con el órgano Legislativo; que los pesos y contrapesos sólo conducirían al inmovilismo y éste a su vez llevaría al desastre político, jurí-

brar y remover libremente a los ministros de Estado; 2. Las que ejerce con el ministro del respectivo rango; 3. Las que realiza en conjunto con todos los ministros; 4. Las funciones legislativas y de relación con el órgano Legislativo; 5. La potestad reglamentaria; 6. Las facultades económico-fiscales; 7. La conducción de la política exterior; 8. La dirección de la fuzra pública y 9. Las funciones judiciales (el indulto).

Este académico de derecho constitucional y decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá aclara que el fundamento jurídico de la primacía del Ejecutivo en nuestro continente se halla en nuestras propias Constituciones políticas. Quintero, César, “El predominio del Poder Ejecutivo en la América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977, pp. 398 y ss.

³⁹ Se argumenta que los dictadores latinoamericanos fueron inevitables en el siglo del mestizo, época del caos que no se había superado. Se trata de las colonias españolas, gobernadas por un rey teocrático y que de pronto se convirtieron en repúblicas y que ninguna poseía las condiciones del régimen republicano, por lo que no se logró una armonía entre sus elementos, como las ricas tradiciones, el lenguaje, la comunicación entre ellas, etcétera. No obstante, se ha tratado de limitar el poder presidencial para no caer en el abandono y en la arbitrariedad en su ejercicio. No es fácil combinar estas características, ya que los presidentes latinoamericanos generalmente predominan sobre los poderes de las legislaturas, carácter fuerte que ha tipificado a la realidad institucional y a la política de nuestro continente.

Como ejemplos del escenario de sobreposición del Ejecutivo sobre el Legislativo, destaca la facultad del presidente de vetar propuestas legislativas, situación que otorga la oportunidad de aprobar las iniciativas de ley acordes a su ideología y programa gubernamental, y dejar indefensa a la legislatura. De ahí que las leyes-decreto permitan al presidente gobernar sin la Legislatura. Igualmente, cuenta con la facultad de convocar a periodos legislativos extraordinarios, nombrar y remover a miembros de su gabinete sin el consenso legislativo, etcétera. Sobre el tema, véase a Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974; Burgos García, Enrique, “Sistema presidencial”, *El Universal*, México, 25 de mayo de 1998, p. 7.

dico y económico de la nación. No obstante, cuando el Poder Ejecutivo es fuerte respecto el Poder Legislativo, es común que enfrente dificultades en la aprobación de su agenda, debido a que su partido no cuenta con el apoyo mayoritario en la asamblea, como en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) de la Cámara de Diputados, lo que ocasiona que tanto los legisladores incursionen en la cultura del diálogo, del debate, de la argumentación y técnica legislativa.

1. Relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México

Para el derecho parlamentario, la relación entre los poderes y el control de sus actos es un tema cardinal. Separar las potestades era algo que se contraponía a la concepción clásica de la concentración del poder (el Estado absoluto). Las autoridades constitucionales descansarían en la soberanía popular, para ejercer la acción gubernamental e impedir la asfixia de las libertades sociales, culturales, jurídicas, políticas y económicas. Es por lo que este tema se relaciona con las formas de gobierno, de Estado y los regímenes políticos.

La alternativa entre parlamentarismo y presidencialismo no se presentó de inmediato al surgimiento del Parlamento inglés, ni del presidencialismo norteamericano. Con la hegemonía del Poder Ejecutivo en el transcurso de los siglos XIX y XX (que amenazaba la integridad del modelo liberal), estas opciones se consolidaron para organizar los poderes en cada Constitución.

En el parlamentarismo, los titulares de los órganos constitucionales se distribuyen y provienen del órgano Legislativo. El Poder Ejecutivo es doble, es decir, hay un primer jefe de Estado encargado de las funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno, cuya tarea es llevar la administración y el gobierno; los integrantes del Poder Ejecutivo se ubican en el órgano Legislativo, pues se conforma con los jefes del partido mayoritario o los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria. En cambio, en el régimen presidencial la estructura corresponde a un dominio del Ejecutivo, ya que es el jefe de Estado y de gobierno, además de permanecer separado del Congreso.⁴⁰

⁴⁰ Como principales características del sistema presidencial mexicano se pueden decir las siguientes: el Poder Ejecutivo es unitario depositado en un presidente (jefe de Estado y de gobierno), elegido bajo elección popular por un tiempo determinado; sus ministros son designados por él, quienes no son responsables ante el Legislativo; el presi-

Para comprender las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, es necesario estudiar el texto constitucional y el entorno político, pues éste proporciona detalles que el orden jurídico no asume. El derecho y la política no se anulan, pues se complementan. La política enriquece el marco jurídico y éste sujeta a ella.⁴¹

La reforma del Estado mexicano involucra a todos los órganos constitucionales. La doctrina del derecho parlamentario, partiendo del órgano de representación, ha de pugnar por un Estado democrático, capaz de dar cabida y representar el mosaico de culturas, etnias e identidades regionales que componen la pluralidad nacional. Es trascendental que el Estado se fortalezca a partir de los poderes originarios de la nación (los locales), y no sólo descentralizar por mero desprendimiento de responsabilidades administrativas del centro hacia la periferia, o simplemente redistribuir hacia los estados y municipios potestades económicas y políticas previstas en la carta magna.⁴²

dente puede pertenecer a un partido político diferente al de la mayoría del órgano representativo; el titular del Ejecutivo no puede disolver al Congreso y éste tampoco censurarlo. Para profundizar en el tema, consúltese a Schmitt, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*, trad. de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1979, título original: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923); Bovero, Michelangelo, “Crítica al presidencialismo (una refutación a la propuesta de Sartori)”, *Revista del Senado de la República*, México, octubre-diciembre de 1996, vol. 2, núm. 5, trad. de José Fernández Santillán, pp. 37-43.

⁴¹ Uno de los problemas derivado del ejercicio público es el exceso de legislación y los vacíos jurídicos para garantizar certidumbre jurídica a los gobernados. Por ello, los mexicanos no podemos asimilar nuestro sistema legal, debido a la abundancia de legislación y al descuido de las diferentes legislaturas para su revisión, inclusive, algunas de ellas describen disposiciones inconstitucionales. De este modo, para el derecho parlamentario mexicano, la tarea legislativa del Congreso de la Unión es de suma importancia. Implican una revisión continua de leyes, tratados internacionales y desde luego, la misma Constitución Política, pues la realidad exige soluciones a viejos y nuevos problemas del orden económico, político, social, financiero, educativo, etcétera. Hay quienes se atreven a afirmar que los problemas del orden económico que ha padecido nuestro país derivan de la falta del equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, aspecto que provoca disfunciones en nuestras estructuras constitucionales. Por tanto, es responsabilidad de los poderes de la Unión, en especial del Legislativo y el Ejecutivo, emitir normas jurídicas que garanticen una buena convivencia entre los mexicanos. Por eso, el doctor Diego Valadés afirma que “el orden jurídico tiene una íntima vinculación con el orden político, ya que la norma define la forma política y por otra, el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica”, Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 15.

⁴² “Presidencialismo”, *Nueva Imagen, El Paladín*, Zacatecas, nueva época, año 1, núm. 5, enero de 2000, p. 3; Gallegos, Elena, “Los rostros maquillados de México”, *La*

Los mexicanos necesitamos un Congreso de la Unión que sea la expresión y representación de esos poderes locales; que se convierta en un centro de iniciativa, elaboración y fomento de las reformas estructurales que requiere la nación, y que supere la inmovilidad constitucional para convertirse en factor efectivo del cambio político.⁴³ Para comprender por qué en nuestro país no se ha dado este equilibrio, no solo debemos remitirnos al texto constitucional, sino al estudio del sistema presidencial desde la perspectiva política e histórica.⁴⁴

Jornada, México, 5 de enero de 2000; Conchillo, José, “Las atrofias presidenciales”, *El Financiero*, México, 28 de abril de 1998, p. 34.

⁴³ Dentro de las funciones del Congreso de la Unión destacan la admisión de nuevos estados en la Federación; cambiar la residencia de sus poderes; imponer contribuciones para cubrir el presupuesto federal; dar bases para la contratación de empréstitos; impedir las restricciones del comercio entre los estados; legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional; crear y suprimir empleos públicos; declarar la guerra; dictar leyes sobre vías generales de comunicación; establecer casas de moneda; definir los delitos y faltas contra la Federación; realizar lo conducente en materia de federalización de la educación; conceder licencia al presidente de la República; elegir a éste en carácter de sustituto, interino o provisional; expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico, social y protección al ambiente, y para establecer tribunales de lo contencioso administrativo.

Como atribuciones de la Cámara de Diputados destaca la de vigilar, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación; conocer las acusaciones que se hagan a funcionarios públicos. Por su parte, al Senado le corresponde analizar la política exterior del Ejecutivo; ratificar nombramientos; declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado y, en su caso, nombrar gobernador; ser jurado de sentencia en materia de juicio político; otorgar o negar la aprobación de los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sobre las atribuciones de los legisladores, consúltese a Castro Lozano, Juan de Dios, “Fortalecimiento del Poder Legislativo”, *Revista del Senado de la República*, México, núm. 3, vol. 2, abril-junio de 1996, pp. 21 y ss; Abasolo C., Ana Beatriz, “El diputado federal y su función”, *Perfil Económico*, México, año 2, núm. 9, septiembre-octubre de 1994, pp. 25 y ss.

⁴⁴ El antecedente inmediato del sistema presidencial es el consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América, previsto en su Constitución de 1787. Para su instauración se basó en el sistema monárquico inglés: en lugar de contar con un jefe de Estado hereditario sería de elección popular con funciones limitadas. Así, las ideas contenidas en las obras de Locke, Montesquieu, en las Constituciones de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, influirían en la Constitución Política de Estados Unidos de América. Esta carta magna y la Constitución española de 1812 serían soporte de nuestra forma de gobierno consagrada en la Constitución de 1824 y en la de 1917. Co-

El crecimiento de las atribuciones del Ejecutivo en todos los países ha determinado que se confundan los términos gobierno y presidente. El concepto común respecto el poder público se centra en las decisiones del Ejecutivo. En los regímenes presidenciales, la realidad constitucional corrobora esta imagen.

Bastante se ha discutido el porqué de un Poder Ejecutivo fuerte respecto los otros poderes y sus mecanismos de mando. No obstante, Hamilton, James Madison y John Jay describen que es importante un Ejecutivo fuerte para dar unidad al país y proveer permanencia bajo las facultades necesarias; de lo contrario, resultaría un mal gobierno.⁴⁵

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido distinto en cada país. Esto en razón a la naturaleza de la sociedad, su carácter económico, políti-

mo características principales destacan la existencia del veto como facultad del presidente; las sesiones de un Congreso bicameral y la forma para convocarlo a sesiones extraordinarias, etcétera. Por su parte, la Constitución de 1857 establecía el no veto, un Congreso unicameral y dos periodos de sesiones.

⁴⁵ La separación de poderes se da como un fenómeno histórico, especialmente en Francia e Inglaterra a través de limitaciones graduales, las cuales se han incorporado en las Constituciones de los Estados. De ahí su permanencia a través de las variaciones de los distintos regímenes. Por ende, esta fórmula clásica de separación de poderes sigue siendo válida, aun cuando se han formulado infinidad de cartas magnas en los distintos países. Por ello, es usual escuchar a abogados, políticos y estudios del tema que el Ejecutivo mexicano es “el todo”, y el Legislativo, nada; que el presidente de la República ha asumido facultades y funciones que limitan la actuación de la asamblea representativa, y que ésta ha permanecido sumisa ante la creciente omnipotencia de aquél. En esto han influido las características sociales, culturales, económicas y políticas de nuestro país, como el carácter unitario del mando derivado del imperativo de realizar la obra de la Revolución mexicana: un Ejecutivo fuerte, capaz de hacer frente a una serie de reacciones interiores y presiones exteriores; un Ejecutivo que no pudiera ser obstaculizado ni maniatado por el Legislativo, que durante la época posrevolucionaria se consolidaría con el apoyo de un partido predominante.

Este sistema, con sus defectos, vicios, injusticias y virtudes, brindó a nuestra nación estabilidad política con un gobierno civil. Durante los primeros sexenios posrevolucionarios se tejió una coalición política que permitió al presidente de la República abatir a las antiguas fuerzas oligárquicas, realizar una reforma agraria y eliminar enclaves imperialistas que actuaban en la economía nacional; garantizar la participación política a las clases sociales oprimidas, así como implementar un proyecto industrializador hacia 1940. Al respecto, consúltese a Piñón, Francisco, *Presidencialismo. Estructura de poder en Crisis*, 2a. ed., México, Plaza y Valdés Editores, 1995, pp. 23 y ss.; García Diego Dantan, Javier, “Calles, el estadista”, *Examen*, México, PRI, año 5, núm. 565, enero de 1994, pp.16 y 17; Hamilton, Alexander, y otros, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

co, social y cultural. Por ello, el derecho constitucional es reflejo de una época y de relaciones de poder de una nación. Los estudiosos de esta disciplina y del derecho parlamentario estamos obligados a realizar estudios jurídicos confrontados con la realidad para entender nuestras instituciones.

Los orígenes de la preponderancia del Ejecutivo sobre el órgano Legislativo se encuentran en los problemas de defensa nacional; en los factores técnicos que se manifiestan en la dirección de la burocracia y en la planeación de las políticas públicas, como las económicas, financieras, fiscales, educativas, etcétera; en la diplomacia, para hacer prevalecer la paz e impulsar las relaciones con otros países; en la crisis de los órganos legislativos y los partidos políticos; en la lucha contra los grupos de presión; en la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea, etcétera.

En nuestro país, el presidente de la República fue hasta el 2 de julio de 2000 la clave de nuestro sistema político. Esto obedeció a una tradición autoritaria del mundo indígena y del gobierno colonial español,⁴⁶ a la inestabilidad política luego de su independencia durante casi cincuenta años,⁴⁷ a

⁴⁶ Hay quienes señalan, como Octavio Paz y Miguel de la Madrid, que nuestro sistema presidencial se remonta a las figuras del *tlatoani* entre los aztecas, y posteriormente en el virrey de la Nueva España. Si bien es cierto que dichas figuras son autoritarias, cada una de ellas responde a situaciones sociales, económicas e históricas distintas. Desde los tiempos precortesianos, la Colonia y en la actualidad, se ha acostumbrado a ver en el jefe de gobierno al hombre más poderoso del país. Además, en los primeros años de nuestra vida independiente la titularidad del Poder Ejecutivo estuvo ocupada por generales y caudillos militares, quienes ejercían el poder arbitraria y dictatorialmente. En este contexto, la rama ejecutiva se ha considerado como la más poderosa en nuestro sistema constitucional. Véase Paz, Octavio, *Crítica de la pirámide*, México, edit. Siglo XXI Editores; Madrid, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980, pp. 248 y ss.

⁴⁷ Apunta el jurista Emilio Rabasa (en su obra *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 3), que en los años posteriores a 1822, la nación tuvo varios Congresos Constituyentes, que produjeron un Acta Constitutiva en 1822, varias Constituciones (la Federal de 1824 y las centralistas de 1836 y 1843) y una Acta de Reformas de 1847, que introduce el federalismo de la Constitución de 1824; la carta magna de 1857, con un Poder Ejecutivo electo popularmente de forma indirecta y que trató de buscar un mayor equilibrio entre los poderes constitucionales. Igualmente, hubo varios golpes de Estado y cuartelazos en nombre de la soberanía popular; muchos planes revolucionarios, manifiestos, multitud de asonadas y protestas. Un ejemplo de esto es el gobierno de Juárez, que en sus distintos periodos aplicó los extensos poderes para gobernar a un país con un gran desequilibrio interno, tanto en el ámbito político (los gobernadores de los estados estaban muy fuertes, puesto que eran dueños y señores de la geografía en que se asentaba su potestad) como en el orden económico (que frenaba su crecimiento).

la prórroga en el poder de don Benito Juárez y don Porfirio Díaz, cuya explicación se basa en la necesidad aplicar una política “mano dura”, en virtud del prevaleciente desorden político, institucional, económico y social del país.⁴⁸ Por eso, en la Constitución de 1917 se contempló un Poder Ejecutivo fuerte, para garantizar la permanencia y estabilidad de un gobierno útil y activo. Así, los consejos del jurista Rabasa se hacían realidad en la Constitución de 1917: concebir al presidente de la República de manera libre en su ámbito de acción, con el fin de poder desarrollar su política sin

Asimismo, se luchó contra las amenazas a la Constitución liberal por parte de grupos opuestos, como la burguesía, que apoyaba los intereses de Napoleón “el Pequeño”. Para poder gobernar, Benito Juárez hizo a un lado la propia Constitución de 1857, que le daba preponderancia al Legislativo sobre el Ejecutivo.

Las luchas libradas entre liberales y conservadores fueron la causa fundamental de la inestabilidad referida, situación que propició el desorden. Luego, las asambleas constituyentes abundaron sobre qué nación se quería. Así, las primeras Constituciones del siglo XIX fueron un reflejo de la situación política imperante, pues cada una mostraba e imponía las tendencias del grupo en el poder.

⁴⁸ En la época de Juárez, Lerdo y Díaz se observa la necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte. Juárez fija la forma de gobierno para encauzar la administración; Díaz inaugura la política integral para rehacer la autoridad y la organización coercitiva, establecer la paz e imponer el orden. Esto favoreció el desarrollo económico del país, pues llegó inversión extranjera, se construyeron vías de comunicación (ferrocarril, caminos) y se agilizaron las fuerzas productivas. Esto dio pauta a nuevas relaciones sociales, por lo que surgió una burguesía formada por terratenientes, latifundistas y especuladores.

Los presidentes fuertes, como Juárez y Díaz, se ampararon en la legitimidad constitucional y en su prestigio personal, no sólo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado; neutralizar, conciliar o destruir otras instancias que se oponían, como el clero, los cacicazgos o las tiranías locales. Para lograrlo, usaron la ley como el arma del convencimiento o la violencia. Este sistema dictatorial fue necesario para hacer frente a las condiciones que imponían una estructura social, económica y política desquiciada e inorgánica. La tarea era inmensa: *gobernar muchos pueblos distintos que habían vivido en diferentes periodos de evolución*, además de la presencia de un exterior amenazante, por lo que se necesitó de una clara inteligencia y una constante actividad. Para ello, Díaz dispuso de la conciliación de estas comunidades, la ampliación económica, el mantenimiento de la paz, la gratificación de las aspiraciones de los amigos y su propia energía. Se alude que la política nunca pudo ser sometida al imperio de la Constitución, ya que Díaz concentró en sus manos todo el poder subdividido: eligió gobernantes, hizo las veces del Poder Legislativo y Judicial; sus secretarios de Estado eran más bien un consejo semejante al de los soberanos absolutos. Estos temas los trata con maestría Molina Enriquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imp. de A. Carranza e hijos, 1909, pp. 65 y ss.; Uvalle Berroñes, Ricardo, “El Poder Legislativo en la Construcción de la Nación Mexicana”, *Revista de Administración Pública del INAP*, México, pp. 21 y ss.

más limitaciones que las fijadas por la ley. Para legitimar esta fuerza del Ejecutivo, era necesario que la elección presidencial fuera directa, para que la acción de este poder tuviera la aceptación de la sociedad y no se quedara a merced del Poder Legislativo. Al fin de cuentas, durante los gobiernos posrevolucionarios, el presidente de la República se convirtió en un dictador constitucional; un Ejecutivo con amplia capacidad de maniobra frente a los otros dos poderes de la Unión, y ligado a la sociedad únicamente en el momento de las elecciones, por lo que se convirtió en un poder absoluto.⁴⁹

En el fortalecimiento del Ejecutivo también influyó el debilitamiento de líderes cacicales y de los jefes militares en los años posteriores a la consolidación del PNR, PRM y PRI; la unidad burocrática de las organizaciones obreras, campesinas y profesionistas; la creciente centralización de la actividad financiera del Estado (fiscal, monetaria, finanzas públicas); el control de los medios de comunicación masivas; el que la mayoría de los legisladores pertenecieran al partido oficial, por lo que imperaba la disciplina partidista para obtener éxito en su carrera política; el desempeño de actos más allá de la Constitución Política, como las facultades metaconstitucionales del presidente de la República en la designación de su sucesor, de legisladores y gobernadores de las entidades federativas; el hecho de que el Poder Judicial en ciertas ocasiones no se oponía a las violaciones de la ley por parte de la administración pública; el carácter no competitivo de las elecciones, pues el PRI por definición, ganaba las elecciones presidenciales y el partido seguía con acceso a posiciones futuras, ya que el titular del Ejecutivo federal al ser el líder del PRI, instituía incentivos para los disciplinados.

Durante los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo comenzó a romperse el esquema mencionado, finalizado en las elecciones del 2 de julio de 2000. En razón de su estructura partidista, el presidente de la República era el jefe indiscutible de la clase política, pues fungía como árbitro en sus pugnas mayores, y por tanto, era el soporte de la transmisión del poder. Era el eje de una coalición política ganadora.⁵⁰

⁴⁹ Para mayor información, consultar el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, vol. II, 1960, pp. 309-475, 597, 603, 604 y 756.

⁵⁰ En la revista *Proceso* del 9 de julio del 2000 se explica cómo los expresidentes de la República, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, fueron desquebrajando al Partido Revolucionario Institucional, para dar pauta a la implementación de las políticas en materia económica del siglo XXI.

En décadas posteriores a la Revolución mexicana del siglo XX se denotaba la debilidad del Congreso de la Unión, ya que el presidente de la República en turno era el líder de un gran partido político que ocupaba todas las instancias constitucionales, capaz de controlar monóticamente los mecanismos de decisión legislativa. Se consideraba que el presidente de la República era jefe del PRI; influía en los legisladores de su partido, aspecto que originó un desequilibrio en la relación con el Poder Legislativo, que tradicionalmente ganaba electoralmente dicho instituto político. Igualmente, contribuyó al posicionamiento del titular del Ejecutivo en el espectro político nacional, la reforma constitucional de 1933, la cual prohibió para periodos inmediatos la reelección presidencial de gobernadores de los estados, de legisladores estatales y federales. No obstante, esta reforma evitaba que se constituyeran cacicazgos en el órgano de representación nacional, ya que se trataba de contrarrestar a los caciques de las regiones del país. Esto lo aprobó el PNR en su Convención de Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932, para ser incorporado como postulado revolucionario en su declaración de principios.

La premisa antirreeleccionista de esta Convención incluyó los siguientes puntos: 1o. el ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de presidente constitucional de la República, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo; 2o. el gobernador constitucional designado por elección popular directa en un proceso ordinario o extraordinario en ningún caso y por ningún motivo podía ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto; 3o. el gobernador sustituto o el designado para cumplir el periodo en caso de falta absoluta del gobernador constitucional nunca podrían ser elegidos para el periodo inmediato; 4o. los gobernadores no podrían ser electos como senadores o diputados, durante el periodo de su cargo; 5o. los senadores o diputados tampoco se reelegirían para el periodo inmediato. En este sentido, se estableció que los legisladores federales suplentes podían reelegirse para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieran estado en el ejercicio de sus funciones; a los legisladores propietarios no se les permitía ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes; 6o. los diputados propietarios de las legislaturas de los estados no se reelegirían para el periodo inmediato, ya que se les aplicaban las mismas restricciones que se señalaron en el punto anterior; 7o. los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos,

electos popularmente, tampoco podrían reelegirse para el periodo inmediato; 8o. la duración del periodo de los diputados sería de tres años, y la de senadores, de seis. En esta Convención de Aguascalientes se encomendaba al Comité Ejecutivo Nacional del PNR, que iniciara ante el Congreso de la Unión las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio de no reelección. De este modo, el dictamen de la comisión de puntos constitucionales y de gobernación de la Cámara de Diputados justificó que, en caso de permitir la reelección de las autoridades descritas, sería un atentado a nuestra democracia.

Lo anterior manifiesta que nuestro sistema presidencial construyó al sistema político y delineó todo tipo de políticas públicas, como la económica, agraria, fiscal, etcétera. Entonces, se puede explicar la actuación de nuestro Poder Legislativo en el siglo XX, ya que un solo partido político penetraba las ramas ejecutiva y legislativa, aunado a que su liderazgo recaía en el presidente de la República en turno y, en consecuencia, debilitaba al Congreso de la Unión, pues la disciplina de los congresistas se premiaba con promoción de sus carreras políticas, ya sea en el partido, las dependencias del Ejecutivo, las empresas paraestatales, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por lo contrario, la indisciplina truncaba su carrera política.⁵¹

⁵¹ Es de destacar que en el fortalecimiento del presidente de la República durante el siglo XX también contribuyó la reforma estatutaria del PNR, consistente en la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del partido. En este sentido, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas (1934-1940), se convirtió en el líder indiscutible del Partido Nacional Revolucionario, quien luchó por debilitar a los partidos y maquinarias locales en beneficio de su Comité Ejecutivo Nacional. Esto propició un monopolio político por parte del presidente de la República y la posibilidad de repartir las posiciones políticas. Recordemos que ante el resquebrajamiento social, político y económico de nuestro país, la visión de los políticos de esta época era la unificación del país a través de un instituto partidista. Todo ello contribuyó a la conformación de un sistema de partido único durante el siglo XX, el cual impregnó su poderío en todas las esferas del poder público. De 1946 a 1977 se consideró como una etapa “hegemónica”; de 1979 a 1985 fue un lapso en el que se tuvo cierto control y dominio sobre los partidos políticos de oposición, aunque el PRI empezó a perder representación en municipios y capitales estatales, debido al avance del Partido Acción Nacional; una tercera etapa fue a partir de 1988, caracterizada por un PRI mayoritario dentro de un sistema de partidos que comenzaba a avanzar. Consecuentemente, algunos estudiosos del tema estiman que el proceso de la transición política mexicana se alargó más de lo conveniente, el cual se concretizó con las elecciones del 2 de julio de 2000, fecha en que el PRI perdió la Presidencia de la República. Por su parte, Carlos Fuentes manifestó en una conferencia en Los Ángeles, California (*Reforma*, 27 de marzo de 1999), que la permanencia del PRI

Por ello, es necesario despojar del Poder Ejecutivo la imagen de ser la principal fuente de leyes.⁵² Es sustancial impulsar y consolidar una intensa participación del Congreso de la Unión, ya que el Ejecutivo con su facultad legislativa (fracción I, el artículo 71 constitucional), siempre trató de realizar su proyecto de nación a través de reformas y adiciones, tanto en la propia Constitución, en la legislación secundaria como en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 26 de la carta fundamental).

por tanto tiempo en el poder se debe en gran medida al hecho de que haya enarbolado y aplicado diferentes corrientes ideológicas, es decir, ha sido un todo: un partido enmascarado que ha adoptado todas las posturas doctrinarias imaginables, nacionalista, revolucionario y socialista. Pero hoy día tendrá que renovarse para ser un partido más en nuestro sistema político y aprender a ser oposición. Debo estas reflexiones a Esteban Moctezuma Barragán, en su análisis publicado en el diario *El Financiero*, del 23 de enero de 2000; Cárdenas Suárez, Héctor. E., “Crisis europea: lecciones para México”, *Examen*, México, año 5, núm. 56, PRI, enero de 1994, p. 32; Oñate Laborde, Santiago, “Rumbo al siglo XXI”, *Examen*, México, año 7, núm. 81, PRI, mayo de 1996, pp. 4-11; Castelazo, José R., “El reto de los partidos políticos frente al desarrollo político”, *Examen*, México, año 8, núm. 22, PRI, junio de 1996, pp. 24-25; Carballo, Emmanuel, “¿Ganando el PRI, gana México?”, *El Universal*, México, 10 de marzo de 1988; Abascal y Macías, Rafael, “PRI: 71 años en el poder”, *El Financiero*, México, 3 de marzo de 2000; Domínguez, Jorge I., “El orden político en las sociedades de Samuel Huntington y el Estado Latinoamericano”, *Este País*, México, núm. 90, septiembre de 1998, pp. 4-5; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano”, en Dirección de la colección, Miguel Carbonell y Sánchez, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 65 y ss.; Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1987; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978; Zambrano Grijalva, Jesús, “Una reforma para la democracia (el necesario fortalecimiento del Poder Legislativo)”, *Revista de la Administración Pública*, pp. 44, 217-225; Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991, pp. 7-11; Camacho Solís, Manuel, *Cambio sin ruptura*, México, Alianza Editorial, 1994, pp. 113-119; Villamil, Genaro, *Ruptura en la cúpula*, México, Plaza y Valdés, 1995, pp. 11-61.

⁵² Se ha criticado el hecho de que al no mencionarse el Ejecutivo federal en el artículo 135 de la carta magna, como parte integrante del constituyente permanente, sea el impulsor de los cambios constitucionales, función reservada para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. En cambio, Fauzi Hamdan afirma lo contrario, ya que el presidente de la República sí debe intervenir en el proceso legislativo (iniciativa de leyes, el ejercicio del derecho de veto, el acto de promulgación y publicación de la ley), y de esta forma, contribuir a la colaboración entre los poderes constitucionales. Con relación a estas críticas, véase Hamdan, Fauzi, “Las facultades legislativas del presidente de la República”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1981, pp. 178 y ss.; Sánchez, Héctor, “Cambio político y división de poderes”, *Revista del Senado de la República*, México, abril-junio, núm. 3, vol. 2, pp. 21 y ss.

Diversos asuntos, como deuda externa, delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico, desempleo, desabasto, inflación y falta de oportunidades educativas no pueden resolverse por una sola persona. Se espera que en México se geste una buena colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, para propiciar e impulsar un Estado de derecho, la democracia y el progreso nacional. El propósito es que de manera colectiva se encuentren soluciones a toda clase de problemas, entre ellos, construir un sistema democrático de forma pacífica y sin sobresaltos.⁵³

Una nación no debe pasar desapercibida la actividad del Congreso de la Unión, pues los temas ahí discutidos son de interés nacional. Esto refleja la nueva actitud a la que se aspira: una institución legislativa que se constituya en un foro para la conformación de postulados ideológicos. Por eso, los legisladores deben ser promotores de las necesidades de su distrito y de la nación; retribuir la confianza depositada por sus electores, y no sólo atender la disciplina de su partido.

El derecho parlamentario pugna para que, la independencia del congresista se convierte en un punto fundamental en relación con el Ejecutivo, en cuyas convergencias y divergencias alimenten una responsable participación política. Igualmente, que los diversos bloques parlamentarios sean generadores y receptores de las decisiones políticas de sus correspondientes partidos.

Si se pretende que la institución legislativa asuma plenamente sus funciones, el derecho parlamentario habrá de enarbolar ciertas reformas. En este rubro, será importante consolidar e incluso reformar la Ley Orgánica del Congreso General, para fortalecer las nuevas prácticas de los representantes populares que garanticen un gobierno plural en las cámaras; que se cuente con

⁵³ La reforma del Estado (según Carlos Abascal Carranza, abogado, ex presidente de la Asociación Vertebrada y actual secretario del Trabajo) implica la participación ciudadana en la solución de nuestros problemas en el marco de un Estado de derecho. Se necesita un impulso responsable a la economía; un sistema educativo que se convierta en instrumento para el desarrollo integral de las personas y una política social que no esté orientada a controlar la voluntad de los votantes, a dar dádivas, subsidios y dispendio de recursos que no produce autosuficiencia. Todo esto ha de encaminarse a generar cambios estructurales en nuestro país, como en desarrollo regional, respeto al equilibrio de poderes, la reforma judicial, y del servicio civil de carrera, el sistema de coordinación fiscal, etcétera. En consecuencia, es cardinal que nuestros legisladores atiendan los intereses de la sociedad. Entrevista con Carlos Abascal Carranza, *Certeza Económica*, México, año III, núm. 15, noviembre-diciembre de 1999, pp. 8-14; Crespo, Antonio, "PRI versus democracia", *Este País*, México, núm. 87, junio de 1998, pp. 13-14.

un servicio profesional en los distintos rubros del quehacer camaral, como en comisiones, los grupos parlamentarios y de cualquier legislador; dar fuerza económica y distributiva a la política del gasto público federal; reforzar el sistema de planeación y presupuestación descentralizada; fortalecer las relaciones con los poderes públicos; ampliar y precisar las facultades de investigación de las cámaras del Congreso, entre otros aspectos.

De igual forma, es primordial que las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión puedan formular, monitorear, evaluar y retroalimentar las políticas públicas. Esto evitará que se dé una concentración de estas actividades en el gobierno federal; que se avance en la descentralización hacia las regiones y municipios; que se ajusten los programas sociales y económicos a las necesidades locales, con el fin de aprovechar las capacidades y medios disponibles para afrontar las demandas de la población.

Conjuntamente, ha de consolidarse a las comisiones en su labor legislativa, pues analizan todo tipo de proyectos de iniciativas que derogan, reforman o emiten nuevas leyes para dar soluciones a diversos sectores del país, como el sector primario de la economía (agropecuarios); el rescate carretero; las perspectivas de los pensionados y jubilados; sobre la distribución de costos de cartera vencida y endeudamiento privado; en materia electoral; en laboral y seguridad social; en reformas a las leyes financieras para vigorizar el sistema bursátil y bancario mexicano; en el ámbito educativo en todos los niveles; en el área fiscal, y en todo tipo de acciones tendientes a vigilar y fortalecer la actuación del Ejecutivo, con el fin de buscar una mayor eficacia en la aplicación de las políticas estratégicas para el desarrollo del país.

Sólo si con honestidad y respeto actúan las fuerzas políticas se atenderán los cambios requeridos en el sistema jurídico mexicano. Esto es lo que Acosta Romero ha llamado la asistencia a un renacimiento pujante del derecho constitucional acorde a los tiempos actuales.⁵⁴

2. Razón y retos del control parlamentario en torno al Poder Ejecutivo

El control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el órgano Legislativo, cuyo objeto es la acción general del gobierno y la

⁵⁴ Para mayor información, consultar a Acosta Romero, Miguel, *Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX*, México, Porrúa, 1993, p. 1; Reta Martínez, Carlos, “La Cámara de Diputados: estructura y funciones”, *Revista de Administración Pública...*, cit., pp. 146 y ss.

acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que por principio es un poder que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado.⁵⁵ La responsabi-

⁵⁵ Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial el control parlamentario no se comprendía en la mayor parte de las Constituciones, aunque en la práctica era frecuente su ejercicio; en concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo, especialmente en Francia a la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la “Monarquía de julio” encabezada por Luis Felipe I (1830-1848). Así, el control de las cámaras sobre el gobierno es una práctica que se ha venido plasmando en los reglamentos de aquéllas desde aproximadamente 1875, pasando por dos interesantes procesos evolutivos en torno a 1918 y 1945. Este concepto ha experimentado una transformación, que en primer término bajo un contexto de monarquías constitucionales se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de suerte que la responsabilidad de éste se salvava por medio del refrendo, y sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó la responsabilidad política y la responsabilidad penal; posteriormente, se fusionaría la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados. Así, la primera etapa se experimenta en las nacientes Constituciones tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, que determina la responsabilidad expresa del gobierno ante el parlamento (siendo los primeros países en consagrarla, Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia). Así, la constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se aleja considerablemente de la idea de que el control es un instrumento cuyas finalidades principales son sancionar, ratificar o destituir un gobierno para concebirlo como el instrumento que fija con precisión las relaciones entre éste y el Parlamento. Posteriormente, se presenta después de los procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial. El concepto democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por vigorizar en la segunda mitad de la década de los cuarenta la posición central del Parlamento en el sistema político, consolidando su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, adquiriendo un notable protagonismo en diversos campos, en donde el Parlamento asume funciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control. Ulteriormente, florece el concepto de responsabilidad política difusa y la noción de minoría parlamentaria. Esto dejaba fuera del mismo a los ordenamientos en donde hay separación rígida de poder y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria y resultaba difícil encuadrar, en aquella noción de control, instrumentos tradicionales del derecho parlamentario a través de los cuales se ejerce un evidente control, pero que no están ligados a sanción alguna, como es el caso de las preguntas o las interpelaciones. Por otra parte, se concebía al Parlamento en su conjunto como el sujeto de dicho control, y aunque la actual noción no niega esta evidencia, reconoce a las minorías parlamentarias como el agente más interesado en el ejercicio de aquél, por cuanto

lidad política se considera difusa, como la fiscalización del gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria, que es capaz de transformar los equilibrios políticos provocando, más que una destitución inmediata del mismo, el desgaste del gobierno. Incluso las minorías deben tener garantizado el derecho de libre crítica, incluso, cuando sea demoledora. Pensar así al control parlamentario es concebir que es un control de tipo político, y como tal, tiene como principal característica el ser subjetivo. Este control no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración, pues ésta descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante.

La apreciación que se haga de la acción del gobierno puede verse afectada por una situación concreta, las eventualidades y/o razones políticas que la motiven. Pero no solamente lo anterior convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza la cualidad de los titulares del control, que son sujetos que se distinguen por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en contar con un proyecto alternativo. Por ello, resalta el carácter voluntario de este control, pues su realización y desarrollo depende de la voluntad de los miembros que forman la oposición parlamentaria. Esto puede convertir al control parlamentario en sucesivo y previo, por lo que puede recaer sobre actividades ya desarrolladas o sobre actividades futuras. Igualmente, si de todo control se presume que su ejercicio forma parte de su resultado, tratándose del control parlamentario, esto se manifiesta más claramente, ya que el despliegue de este control implica un resultado, como evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado. Por tanto, un resultado negativo no lleva necesariamente aparejada una sanción inmediata, salvo que así lo disponga

entiende que en un Estado democrático la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría también cuenta con derechos. Así, en las democracias parlamentarias como formas de Estado, el control parlamentario ha de conceptuarse como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata. Esto supera las restricciones planteadas, porque en los regímenes presidenciales hay control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo, e incluso ocurre que en el presidencialismo moderno el principio de división de poderes no es tan rígido como para impedir la creación de una relación fiduciaria atenuada si se quiere a cuyo servicio está la función de control que se desarrolla por medio de procedimientos diversos, al igual que pasa en los sistemas parlamentarios.

una norma, pero ello no mengua la relevancia de los efectos políticos del control, pues se trata de un control cuya efectividad descansa en sanciones inmediatas o presentes y en la esperanza de sanciones mediatas y futuras, así como en el ejercicio del control. Entonces, lo que busca el control parlamentario es fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión, e incluso, en última instancia, la destitución o remoción del gobierno.

Bajo el contexto del control parlamentario es importante destacar varios aspectos, como qué entendemos por democracias parlamentarias como formas de Estado; qué significado tiene el control parlamentario a través de las actividades parlamentarias; cuál es el papel de la oposición y las minorías parlamentarias en esta clase de control; a qué nos referimos al hablar del control parlamentario en la acción del gobierno; qué clase de sanción es capaz de provocar este control. Por tanto, en las democracias parlamentarias como forma de Estado, el parlamentarismo significa formación de la voluntad decisiva del Estado a través de un órgano colegiado elegido por el pueblo en razón de un derecho de sufragio general e igual, obrando con base en el principio de la mayoría.

Entonces, el control parlamentario se refleja sobre órganos y sobre los actos de las cámaras que tienen por objeto aprobar o rechazar normas o proyectos normativos, así como las actividades parlamentarias de información y crítica que, aun teniendo por objeto la actuación política de órganos públicos no permiten desembocar en la remoción de sus titulares. Este concepto se relaciona con la responsabilidad política del gobierno, es decir, con la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo, por lo que esto incluye la capacidad de remover al titular del órgano controlado por medio de la cuestión de confianza y la moción de censura. Por tanto, el control parlamentario se refleja en toda la actividad de las cámaras destinada a fiscalizar la acción normativa y no normativa del gobierno o de otros entes públicos, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata. En consecuencia, el interés de la oposición por desplegar el ejercicio del control parlamentario busca desgastar la imagen del gobierno con base en la idea de contar con un proyecto alternativo de gobierno.

El control parlamentario es una característica importante en los Estados democráticos, ya que se ejerce por medio de todas las actividades que desarrolla el órgano Legislativo. Se refiere a procedimientos parlamentarios mediante el ejercicio del conjunto de actuación, por lo que son multifun-

cionales dentro de las competencias del Parlamento. En consecuencia, entendemos que la función de control no puede reducirse a procedimientos determinados, sino a la totalidad de la actuación parlamentaria. Este concepto engloba los clásicos instrumentos de control parlamentario, como las interpelaciones, las preguntas o las comisiones de investigación, la discusión de un proyecto de ley o del presupuesto. Igualmente, se conjuga el rol de la oposición y las minorías parlamentarias en esta clase de control. Tanto las minorías y las mayorías tienen interés en el ejercicio del control parlamentario para fiscalizar la labor del gobierno. Este tipo de control se desempeña por todos los grupos a través de todos los procedimientos, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta. No obstante, las minorías y la oposición son las que tienen un mayor interés en demostrar lo errado de la acción de gobierno; en cambio, la mayoría, que apoya o es afín al programa que desarrolla el gobierno, se interesa en destacar los éxitos y logros de éste.

Evidentemente, el órgano Legislativo se ha considerado como un poder controlador, cuya actividad se ha venido ampliando y debe extenderse aun más para abarcar todos los ámbitos en donde el gobierno actúa, pues cada día son más las esferas donde éste interviene. Precisamente, existen grados de intensidad del control parlamentario, como definir las tareas en las que el Parlamento no debe intervenir, como las actividades cuyo fundamento lo encontraríamos en la interpretación del principio de división de poderes; precisar las actividades en donde el Parlamento debe intervenir con prudencia cuando sea necesaria su participación, aplicando criterios científicos y profesionales en determinados sectores, como la política monetaria, la educativa, la política financiera, el mercado de valores, la energía nuclear, de las relaciones internacionales, revisar la políticas de adjudicación de obras y valoración-destino de recursos, el proceso de nombramientos de determinadas autoridades de relevancia nacional, etcétera.

A. Sanción

En el control parlamentario se destaca a la sanción. En un régimen parlamentario, el resultado final de cualquier instrumento de control conlleva aparejada la destitución del gobierno, aunque hay que superar la disciplina de partido, fenómeno que es muy complicado. En los sistemas presidencia-

les no existe una sanción directa, como dicha remoción, pero ello no significa que no exista posibilidad alguna de sanción, puesto que ésta existe aunque sea indirecta y se encuentre diferida al momento en el que los ciudadanos ejercen el supremo control político, o sea, su derecho de voto en las elecciones. Este tipo de responsabilidad política significa un debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende. En este sentido, la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno, en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones. Esto conlleva a ver al órgano Legislativo como un poder sancionador decisivo y como un controlador político, pues las actividades de los titulares del poder público pueden y deben ser examinadas minuciosamente, y, en consecuencia, las actividades públicas no pueden sustraerse de la crítica institucionalizada que en todo régimen constitucional-democrático debe ejercer el órgano Legislativo con sus respectivos efectos, como las sanciones político-administrativas o la destitución o remoción del gobierno.

B. Preguntas

Si bien el control parlamentario se ejerce por medio de todas las funciones del Parlamento, ello no es obstáculo para entender que hay mecanismos y órganos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez, como las comparecencias de los miembros del gabinete (secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos), el informe presidencial, las preguntas e interpelaciones como instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Son medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismo. Con esto se distinguen de otros instrumentos de control, que sólo pueden desarrollarse por órganos colegiados, como las comisiones de investigación.

Las preguntas tienen como sujeto destinatario al gobierno y a sus distintos componentes, y deben cuestionar respecto las áreas de las que directa o indirectamente sea responsable, y no sobre aspectos o competencias que pertenecen a agentes políticos ajenos. Estos instrumentos de control han de

tener un objeto concreto y preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido para conseguir cierta información. Así, se favorece una contestación puntual y sin dilaciones. Estas preguntas se pueden presentar por escrito y contestarse de forma oral, ya sean en sesiones del Pleno o de las comisiones. En las respuestas orales suelen llevar la posibilidad de replicar con base en la respuesta proporcionada por el funcionario en turno, y en las preguntas con contestación escrita carecen obviamente de esta posibilidad; pero gracias a la precisión que brinda el lenguaje escrito es posible concretar el alcance de la respuesta. Es oportuno señalar que en la mayor parte de los países que reconocen este medio de control suelen dedicarse semanalmente por lo menos dos horas para el desahogo de las preguntas. Estas interpelaciones son interrogaciones dirigidas al gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político. Se recomienda que sean concretas y precisas, mientras que las interpelaciones se reservan para el debate de cuestiones de relevancia general o de marcado interés político, a las que se requiere dedicar más tiempo.

En suma, las preguntas o interpelaciones se corresponden con cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas directamente con la esencia de alguna política gubernamental, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social. A mi juicio, incluir estos instrumentos de control en el contexto de la vida parlamentaria mexicana no afectarían en nada el desarrollo de la misma; por el contrario, dichos mecanismos contribuirían al fortalecimiento de las relaciones institucionales que en todo sistema democrático involucran al Poder Legislativo y al Ejecutivo.

C. Mociones

Nadie debe intervenir en una reunión si antes no ha solicitado el uso de la palabra. Quien desea hablar debe dirigirse a la persona que preside la sesión, expresando el cargo que desempeña y repitiendo en voz alta “Pido la palabra”, luego deberá esperar la respuesta de quien dirige; si ésta es concedida se dirá “Tienes la palabra o quedas en turno para hacer uso de ella”. Cuando dos personas solicitan la palabra al mismo tiempo, queda a juicio de quien preside otorgar el turno correspondiente. El secretario tiene la obligación de anotar y respetar rigurosamente la secuencia de quienes han solicitado el uso de la palabra para informar al presidente. Se considera co-

mo un tiempo suficiente para justificar y apoyar una moción el tiempo máximo de tres minutos. Esta moción es una proposición que se hace en una reunión que está deliberando. Puede ser escrita o verbal, presentada por uno o varios socios. Si es verbal deberá oficializarse en forma escrita.

Así, hay mociones verbales, que son consideradas de excepción, y como tales deben demostrar su necesidad y urgencia para ser tratadas. Las mociones escritas son mas razonadas y deben ser presentas en forma escrita, con la debida antelación para que puedan estar comprendidas en el orden del día y oportunamente debatidas. La moción puede ser principal, que es la que se pone en consideración por primera vez, y no tiene precedencia de nada, puede ser debatible y puede ser enmendada; la *moción secundaria*, que puede modificar a la principal, complementarla, postergar su consideración o referirla a una comisión, por lo que esta moción debe referirse exclusivamente a la principal y cuando se la debate, ésta debe ser resuelta antes que la principal.

También existen mociones secundarias, destacando la de declarar suficiente una discusión, requerir votación, solicitar información técnica, solicitar dispensación de trámites; la moción incidental es la que surge en medio del debate, con relación a otros asuntos relacionados y pendientes que deben ser resueltos previamente, por lo que estas mociones son debatibles pero no pueden ser enmendadas, como la moción de orden, la referente a la excención de alguna reglamentación, respecto la consideración del asunto por partes o párrafos, las preguntas sobre estatutos y reglamentos o procedimiento parlamentario; la moción privilegiada, que es aquella que aun cuando no está relacionada con el tema que se está tratando, es de tal importancia que exige una atención inmediata, que goza de prioridad y no es debatible, como la moción para fijar el tiempo de duración del debate, para proponer la suspensión de la reunión por causa muy justificada, para mejorar el debate, para solicitar que se respete el orden del día.

Sobresale la moción de orden, cuando ocurre algo impropio o incorrecto; ejemplo, uso de lenguaje inapropiado, desorden, etcétera, razón por la que al hacer uso de la palabra deberá referirse únicamente al tema de la discusión, y que en el caso de desviarse del tema, el presidente o cualquier otro miembro puede solicitar una moción de orden, supuesto en el que la presidencia otorga la palabra a este último para que exprese razonablemente su criterio, incluso, de ser pertinente el presidente puede llamar al orden y pedir que se circunscriba al tema que está en debate; la moción de recon-

sideración, que procede cuando una moción ha sido ya votada durante la misma sesión o excepcionalmente en la anterior sesión y que están presentes las mismas personas que conocieron el asunto tratado, de ahí que esta moción no puede ser referida a comisiones ni puede ser postergada a una subsiguiente sesión, por lo que su consideración y aprobación procede con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los asistentes a la reunión, conllevando a que si la reconsideración no es aprobada puede presentarse una nueva solicitud de reconsideración que deberá ser aprobada por unanimidad de los asistentes.

Por su parte, la moción sobre el punto de privilegio personal, que es el único punto que puede interrumpir al orador para proteger los derechos de los delegados, y el punto es legítimo no puede estar fuera de orden, por lo que se lo considera válido cuando no se puede oír al orador, no se puede ver un texto proyectado, no se cuenta con una copia de la resolución, o se siente ofendido por una acusación fuera de orden por parte del orador; la moción respecto al punto de información a la presidencia, que se puede efectuar siempre y cuando no interrumpa la intervención de un orador, inclusive, este punto responderá cualquier pregunta sobre el desenvolvimiento de la asamblea y que no se trate sobre procedimiento parlamentario; moción respecto al punto de orden, que trata cualquier duda o pregunta acerca del procedimiento parlamentario y es dirigido hacia el presidente y puede ser utilizado para corregir una decisión mal tomada por el mismo; el derecho de réplica, que se efectúa solamente en la ceremonia de apertura, cuando los embajadores de cada país presenten sus discursos; moción sobre la información al orador, dirigido al delegado que tenga la palabra, y solo puede ser efectuada cuando el orador se abra a puntos de información y el presidente así lo disponga.

Asimismo, la moción para acotar el tiempo del debate, cuando ningún delegado pida la palabra mientras el debate aun no haya expirado, por lo que cualquier objeción dentro de la asamblea anula la moción inmediatamente; la moción para extender el tiempo del debate, cuando tanto el tiempo de debate a favor y en contra hayan expirado, pues esta moción se somete a votación y requiere de una mayoría simple para ser aceptada; la moción para pasar a proceso de votación, que es un pedido para pasar a votar sobre una resolución, enmienda o moción, inclusive, está fuera de orden mientras el tiempo de debate no haya expirado y existan delegados que soliciten la palabra; la moción para diferir la resolución, que se puede hacer solamente si se tiene la palabra, y no se somete a debate y si es secundada pasa directamente

a votación, por lo que requiere de una mayoría de dos tercios para pasar y si es aceptada la resolución pasa al último puesto de la agenda; la moción para tener un receso; la moción para votar por lista un asunto; la moción para enmendar la agenda; la moción para adoptar un asunto sin votación, que se aplica tanto a resoluciones como a enmiendas.

Además, figura la moción principal, que es la que propone algún asunto; la moción para enmendar la moción principal, para enmendar la moción principal antes de somerterlo a votación; la moción para posponer un asunto por cierto tiempo o por tiempo definido; la moción sobre cuestión previa, para plantear una cuestión, que si se aprueba por dos terceras partes, detiene inmediatamente el debate y hace que se traiga a discusión la moción original; la moción para dejar un asunto sobre el tapete o sobre la mesa, cuando un asunto lleva tiempo discutiéndose y se carece de información adicional, se puede solicitar que se deje para otra ocasión; la moción para suspender las reglas o el reglamento, por lo que debe ser temporal y se recurre a ello en casos excepcionales; la moción para retirar una moción; moción para dividir un asunto; moción solicitando que se lean documentos; moción de objeción o moción para objetar, cuando algún miembro de la asamblea entiende que el asunto es objetable o impugnabile para no discutir la misma; moción para apelar, cuando algún miembro de la asamblea entienda que la decisión de la presidencia es injusta puede recurrir al mecanismo de apelación a la asamblea; moción para solicitar que se vuelva a la orden del día, que se utiliza para regresar al orden de los asuntos o cuando el presidente se ha distanciado de los asuntos del día sin autorización de la asamblea; moción de cuestión de privilegio, que surgen cuando algo viene a afectar la eficiencia o dignidad de una organización o perjudica los derechos, y afecta la dignidad de los miembros que la constituyen; moción para solicitar un receso, que se solicita después de discutirse algún asunto ininterrumpidamente, se lleva a votación después de secundada; moción para levantar los trabajos, que es la que solicita que se dé por terminado los trabajos del día; moción para clausurar los trabajos y proponer una asamblea o reunión para un sitio y fecha determinados, que es la que solicita concluir los trabajos y proponer hora y fecha para la próxima reunión; mociones para levantar la sesión; mociones de aprobación, como decretar un informe, adoptar estatutos, reglamentos, reglas de procedimiento, adoptar o enmendar reglas promulgadas, estatutos, reglas de procedimiento, apelación, conducta indecorosa, división de un asunto, establecer fecha, lugar y hora de la próxima reunión, consideración informal de un asunto, etcétera.

Dentro de las mociones mas usadas están la moción para acortar el tiempo de debate; la moción para extender el tiempo de debate, cuando el tiempo se ha agotado; la moción para pasar a votación, cuando se agotó el tema en debate; la moción para diferir resolución, cuando la misma es deficiente; la moción para enmendar la agenda, después de que se lee la agenda al comienzo del día en caso de que alguien considere que una resolución es más importante que otra y por eso debe estar antes; la moción para adoptar sin voto, cuando una resolución es muy buena, o cualquier otra moción como moción, puesto que una moción es una petición simplemente.