

**LA RELACIÓN DE RESPETO Y EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE
PODERES EN LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO**
JOSÉ DE JESÚS RUÍZ MUNILLA*

*Maestro en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principios centrales del constitucionalismo moderno, así como de juego democrático es el establecimiento de la División de Poderes que es lo que permite cierto control en la ejecución del poder político, es por eso que consolidar y reformar esta separación de poderes, permitiendo una colaboración entre ellos y lograr un respeto mutuo es un reto de las democracias, sin ser la excepción la democracia mexicana al lograr dejar un régimen de partido hegemónico.

Desde el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006), una de sus propuestas de campaña fue la denominada “Reforma del Estado”, creando incluso una Comisión especial para tal efecto, pero que no llegó a cristalizar ninguna reforma en concreto.

Durante la LX legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009) las fuerzas políticas y el Gobierno Federal se pusieron de acuerdo para llevar a cabo, ahora sí, dicha reforma del Estado Mexicano, para lo cual crearon una Comisión Especial, expidieron una Ley y trabajaron arduamente en la presentación de propuestas y construcción de acuerdos que, sin embargo, tampoco resultaron en reformas trascendentes.

La propuesta del Titular de Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, presentada ante el Senado de la República el 15 de diciembre de 2009, trata entre otras cosas de establecer una nueva relación de entre los Poderes de la Unión, con la intención declarada de “hacer más eficiente su actuar”.

A raíz de la presentación de esas iniciativa, varias fuerzas políticas con representación en el Congreso se han dado a la tarea de presentar sus propias iniciativas sobre el complejo y amplio tema de la Reforma del Estado: el 18 de febrero de 2010 los partidos aglutinados en “DIA” (Diálogo para la Reconstrucción), es decir, PRD, PT y CONVERGENCIA, presentaron su iniciativa ante el Senado; 5 días después el PRI en el Senado hizo lo propio; el 23 de marzo presentó su iniciativa el Partido Verde Ecologista de México también en el Senado de la República; y, por último, el 25 de marzo de 2010, algunos diputados del PRI en la Cámara Baja (Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez) presentaron otra iniciativa de reforma del Estado.

En este trabajo de investigación haremos un análisis de los aspectos históricos y jurídicos del principio de “división de poderes” para poder comprender en su contexto estas iniciativas.

ANTECEDENTES DOCTRINARIOS

Cuando se habla de la División de Poderes se está manifestando la idea de restringir ese apetito innato del hombre por los deseos desordenados como puede ser el poder, por lo cual se requieren los equilibrios al interior de una sociedad política moderna.

Se trata de distribuir y controlar el ejercicio del poder en el espacio público, de la política.

Los antecedentes de una división de poderes no son exclusivos del siglo XVIII aunque en este siglo se plasmaron, pero ya desde Aristóteles y Polibio se establecían las diversas formas en las que actuaba el poder político.

La distinción entre el poder que ejecuta y el que legisla fue señalado por Marsilio de Padua y es Bodino quien habla en concreto de un Poder Judicial esencialmente independiente.

El primer teórico político que vislumbra una separación entre los poderes para que el gobierno funcione a favor de los individuos es John Locke en su *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil*, aunque no necesariamente establece la división como la conocemos:

"[...] con Locke puede señalarse que hay una división fundamental de los poderes del Estado en dos, el Ejecutivo y el Legislativo; esta distinción se funda en el principio de que quien hace las leyes no debe aplicarlas (fenómeno que ocurría en la monarquía absoluta). Debe quedar claro, por otro lado, que la división que Locke plantea no pretende, de ninguna manera, dividir el poder público en dos departamentos independientes que no tengan ninguna relación entre sí, por el contrario, esa división debe fundarse sobre todo en la interrelación de los órganos, fenómeno que produce, con base en la idea de pesos y contrapesos, un equilibrio entre los mismos."
(Córdova, 1999:8)

Y es que para John Locke el máximo bien es que los hombres en sociedad gocen libremente de sus propiedades para lo cual el "instrumento y medio" son las leyes, por lo que la primera ley es el establecimiento del poder Legislativo, lo que llamaríamos el Poder Constituyente; y al que debe mantenerse: *"El poder legislativo no sólo es el sumo poder de la comunidad política, sino que permanece sagrado e inalterable en las manos en que lo pusiera la comunidad"* (Locke, 1997, 79), y sólo la ley de la naturaleza le da el poder para *"la preservación de sí mismo y el resto de los hombres"* (Ibidem,80)

Y señala claramente que *“El poder legislativo no debe ni puede transferir la facultad de hacer leyes a nadie más, ni transportarlo a lugar distinto del que el pueblo hubiere determinado”* (Ibidem, 85), y es que debido a toda la responsabilidad con la que está investido el legislativo dice que es necesario *“[...] que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia, y esté en fuerza permanente. Así acaece que aparezcan a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo.”* (Ibidem, 87)

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.” (Montesquieu, 1971:104)

Varias de las Constituciones de los Estados que conformaban las Colonias inglesas en América, establecieron la División de Poderes en forma categórica y que a la postre se estableció en la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, entre las constituciones estaban de acuerdo como lo señalan los autores del *El Federalista*.

La Constitución de Nuevo Hampshire, dice Madison, lo aclara cuando expresa *“que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben mantenerse tan separados e independientes unos de otros, como lo permita la naturaleza de un gobierno libre; o en cuanto sea compatible con la sucesión de relaciones que ata a todo el edificio constitucional con un lazo indisoluble de unidad y concordia”* (El Federalista, 1943:207).

Aunque el mejor ejemplo de la observancia de este principio es:

“[...] la Constitución de Massachussets ha observado bastante cautela al expresar este artículo fundamental de la libertad. Declara “que los departamentos legislativos no ejercerán nunca los poderes ejecutivo y judicial, ni cualquiera de ellos; que el judicial no ejercerá nunca los poderes legislativo y ejecutivo, ni cualquiera de ellos”. Esta declaración se ajusta con exactitud a la doctrina de Montesquieu [...]” (El Federalista, 1943:207)

De forma similar lo señalan las Constituciones de los Estados de Virginia, Carolina del Norte y Georgia. Aunque no se pueda mantener como división pues como señala Madison:

“[...] el grado de separación que la máxima exige como esencial en un gobierno libre no puede nunca mantenerse debidamente en la práctica.

“Todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. [...] ninguno de ellos debe poseer, directamente o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración en sus respectivos poderes.” (El Federalista, 1943:210)

La Declaración de Derechos de 1789 estableció en el artículo 16: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”*

Ahora bien, señala Luis Moral que Kant:

“[...] planteaba que el poder no debe estar separado, ya que al disgregarse en los tres grupos propuestos no sería posible conseguir una buena organización. Los poderes, según Kant, al dividirse provocarían un divorcio de las funciones que afectaría la efectividad del gobierno debido a la falta de coordinación entre ellos. En concreto, su propuesta consiste en flexibilizar los poderes” (Moral, 2005:36)

Así pues se considera a la División o Separación de Poderes como parte integrante de un Estado de Derecho democrático y como ya se señaló un fundamento del constitucionalismo moderno. La Separación de poderes es una institución política que se ha establecido y se ha ido perfeccionando a través de la historia.

EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

Las fuentes de inspiración para la División de Poderes en el constitucionalismo mexicano fueron las Constituciones Francesas; su antecedente directo fue quinto punto de Los Sentimientos de la Nación, de 1814:

“La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en

legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”

Y así se declarará en la Constitución de Apatzingán en los siguientes artículos:

“Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares.

“Artículo 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación. (Carbonell, 2002:231)

Incluso se llegó a establecer en el Reglamento Político del Imperio Mexicano de 1823, así como también en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824:

“El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona ni depositarse el legislativo en un individuo.”

Es esta Constitución la que más se apego a la Constitución y sistema estadounidense.

La historia del México independiente plantea la problemática de una indebida separación de los poderes pero más que nada de una ausencia de respeto por las tareas entre los tres poderes.

Es cierto, al señalar que en la historia del país se dieron épocas en las que la preeminencia de un poder sobre otro provocó el avasallamiento de los otros poderes. Es el caso del naciente país, en el cual el Emperador Agustín I de Iturbide no pudo lograr una sana relación con el Constituyente y permitió una época de incertidumbre lo que provocó que no se pudiera consolidar el poder ejecutivo aunque fuera en una figura como la monarquía constitucional.

Se entró a una época de cambios en la dirección del país por lo que algún caudillo como el Gral. Antonio López de Santa Anna estimuló la creación del Supremo Poder Conservador en la Siete Leyes Orgánicas de 1836.

Al triunfar la Revolución de Ayutla y promulgarse la Constitución de 1857, implicó para el país la inacción del Ejecutivo por la subordinación que se le hizo pasar ante el Congreso Federal, en el que se consagró una sola Cámara, porque en esta Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos implicó que no hubiera Senado al considerarlo contrario a la República Federal por ser un órgano conservador, por lo que fue necesario un caudillaje para gobernar, desde una perspectiva tanto liberal como

“conservadora” en los estilos de gobernar de los presidentes Benito Pablo Juárez García; Porfirio Díaz Mori; y, Manuel González.

Como bien lo expresa Lorenzo Córdova:

“[...] Todas las constituciones [...] sin excepción mantuvieron la institución presidencial; algunas, como la liberal de 1857, tendieron a fortalecer al Legislativo frente al Ejecutivo, pero de eso a que se haya establecido un sistema parlamentario hay, sin duda, mucha diferencia.” (Córdova, 1994:28)

Ignacio Comonfort al tomar posesión de la Presidencia de la República en 1857, tuvo que enfrentar levantamientos en su contra y no pudo combatir a los insurrectos porque el Congreso Constituyente reservó la plenitud de facultades al Poder Legislativo lo que hacía inoperante e ineficiente el Poder Ejecutivo por lo que no duró mucho tiempo en el cargo, pues el art. 72, en sus fracciones XVIII a la XX, es donde prima el derecho del Congreso para organizar la guardia nacional. Como bien señala Jorge Carpizo: *“[...] en 1857, el órgano poderoso fue el legislativo, y en 1917 a nuestros días es el ejecutivo.”* (Carpizo, 2004:189)

La imitación que hizo México de los Estados Unidos de Norteamérica tiene que ver con todo el pensamiento liberal que imperó en el mundo a raíz de la ilustración francesa. La búsqueda primordial de la Constitución estadounidense era con el fin de establecer un poder unipersonal que fuera controlado por un órgano que evitara el tener un ejecutivo con atribuciones tan amplias que cayera en la tentación de un poder absoluto, aunque haya sido al amparo de las leyes.

Hay que señalar en un primer momento que la soberanía al ser indisoluble, sólo puede permitir una separación de poderes que conlleven al mismo fin y no tanto una división de los poderes.

En opinión de Miguel de la Madrid esta facultad: *“Legislar, ejecutar leyes y aplicarlas, funciones ordinarias del gobierno, son pues atribuciones de la soberanía. Es una soberanía parcelada en cuanto a su ejercicio, pero indivisible en cuanto a su esencia.”* (Madrid, 1986:194)

Y es que la división de poderes no es tajante, así en México señala Jorge Carpizo que fue necesario establecerlo:

“En épocas de emergencia como en caso de guerra, terremoto, inundación, etcétera, y sólo por un determinado tiempo, el propio Poder Legislativo puede delegar alguna o algunas facultades legislativas en el Poder Ejecutivo con el objeto de que tenga a la mano todos los recursos para salir con rapidez y bien de la

emergencia. La necesidad justifica que transitoriamente se pueda alterar el principio de la división de poderes.

“El principio de la división de poderes opera más bien como colaboración y coordinación entre los poderes, con el objeto de llevar a cabo en la mejor forma la marcha del gobierno es necesario que cada poder ejerza sus funciones y éstas no las puede delegar un poder en otro, a menos que la propia Constitución, en determinadas situaciones, así lo prevea.” (Soberanes, 1999: 166)

Sin embargo, señala Miguel Carbonell que se han ido incorporando otros poderes:

“Junto a los tres poderes tradicionales, la Constitución recoge una serie de órganos más o menos autónomos que han ido incorporándose al texto constitucional a través de diversas reformas operadas después de 1917” (Carbonell, 2004:63);

Ejemplo de estos órganos constitucionales autónomos serían los Tribunales Agrarios (Art. 27,XIX), el Banco Central (Art. 28, párrafo sexto), el Instituto Federal Electoral (Art. 4, III) o los organismos de protección de los derechos humanos (Art. 102, inciso B) y así lo confirma Bernardo Bolaños Guerra para poder estudiar mejor el sistema presidencial mexicano:

“En principio, el número de sujetos que intervienen en la división del poder es mayor que la cifra cabalística de tres (desde organismos públicos de iure como los bancos centrales autónomos o los tribunales electorales, hasta instancias como las corporaciones televisivas, las empresas trasnacionales)

“Por ello, si se identifica un esquema más amplio de entes de poder, se podrán diseñar mejores principios de control, más complejos que las balanzas y los contrapesos.” (Córdova, 1994:112)

EL ARTÍCULO 49

Este artículo es el que consagra la división que debe existir entre los poderes, su origen más directo está en el artículo 50 de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1857 que señalaba: *“ARTÍCULO 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.” (Carbonell, 2004:460)*

Es precisamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que ocupa el numeral del Artículo 49 y dónde se establecería la división en los siguientes términos:

“ART. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.” (Carbonell, 2002:513)

Sin embargo, se modificará en dos ocasiones hasta llegar a la versión actual, en primer lugar fue mediante decreto publicado el 12 de agosto de 1938, y señala la Reforma:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar” (Covarruvias, 2004:118)

Y la última modificación fue por decreto publicado el 28 de marzo de 1951 dejando finalmente el texto así:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar” (Ibidem)

Se buscó el reforzamiento del Ejecutivo en la Constitución de 1917 en este caso con varios puntos, como por ejemplo la elección directa del Presidente de la República (art. 81), evitando la elección indirecta que se preveía en la Constitución de 1857; otra fue la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años, con la reforma a la Constitución en 1928; así como la de suprimir totalmente la reelección del ejecutivo, en 1933.

Aunque algunos autores señalan un desequilibrio del principio de división de poderes con las facultades extraordinarias que tenía el Ejecutivo para

legislar en situaciones normales ante la expectación de los otros poderes a pesar de la expresión del mismo art. 49 citado. Nuestro sistema constitucional adoptó así un sistema “rígido” de división de poderes.

Y es que esta separación de poderes en la práctica no ha sido posible pues se requiere de la colaboración entre ellos; como se ha dicho, no es un principio inamovible sino que es dinámico y se ha ido adaptando de acuerdo a la racionalidad democrática y que tal vez se podría verificar una división ya no de forma horizontal sino en otras dimensiones, que permitan su adecuación de los órganos de los poderes, su coordinación y mutuo control.

El fin último de la División de los Poderes es la Libertad de los ciudadanos, tal como lo diseñó Montesquieu: *“Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. [...]”* (Montesquieu, 2002:106)

LAS PROPUESTAS DE “REFORMA DE ESTADO”

Debemos comenzar por decir que consideramos incorrecto el uso del término “Reforma del Estado” a la serie de procesos, iniciativas y construcción de acuerdos que se han llevado a cabo, principalmente del año 2000 a la fecha, pues para hacer una “Reforma del Estado” se deben poner las condiciones para una modificación sustancial de las condiciones de la población, se deben modificar las condiciones económicas, sociales, culturales y no sólo las políticas y administrativas pues en todo caso únicamente se haría una reforma o cambio de forma de gobierno.

Por tal motivo, preferimos utilizar el término “Reforma Política”, por ser más preciso con el fin buscado.

En la búsqueda de una reforma en la vida nacional se han dado dos foros de gran resonancia mediática que serían en el año 2000 la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (CERE) que coordinó el Lic. Porfirio Muñoz Ledo, como parte del cumplimiento de compromisos de campaña de Vicente Fox Quezada; y que sin embargo no alcanzó a cristalizar ninguna reforma de fondo; y, en segundo lugar, la aprobación por parte del Congreso de la Unión de una “Ley para la Reforma del Estado” impulsada principalmente por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera en marzo del mismo año, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de abril de 2007. Ambos proyectos dejaron entrever la necesidad de unas reformas en el ámbito político y aceptando la resonancia, el Ejecutivo Federal

confeccionó una iniciativa para una Reforma Política más no una Reforma del Estado, como ya dijimos antes.

LA COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

En los Foros que se estableció para el análisis de la Reforma del Estado se concluyó con propuestas para lograr la supremacía y carácter universal de los derechos humanos; al establecer con esto una reordenación del capítulo de los derechos humanos; así como el establecimiento en la Constitución de la supremacía de los tratados internacionales sobre el derecho interno en la materia de Derechos Humanos. También una adecuación del Juicio de Amparo, así como una reforma de los organismos públicos protectores de Derechos Humanos.

Derivado de lo anterior, se llegó a considerar que también se requería una reforma de la procuración de justicia, en leyes y procedimientos penales.

Se busca también combatir la discriminación, y fortalecer la equidad de género. Además de fortalecer derechos ya establecidos en la constitución como el derecho a la educación, al trabajo, derechos ambientales con la finalidad de definir todos los derechos sociales así como el carácter pluriétnico y pluricultural del Estado.

Así mismo, se desarrollaron propuestas para lograr objetivos sociales y económicos estatales para desarrollar una política industrial urgente, así como un desarrollo regional, una reforma fiscal como política de Estado y que incrementara la recaudación para lograr el desarrollo y la creación de empleos.

Otro objetivo planteado fue establecer la rendición de cuentas del Banco de México, organismo constitucional autónomo, al Poder Legislativo. Así como un inventario de recursos naturales apoyando al INEGI para su cumplimiento. Por último, también se planteó reestructurar la Comisión Nacional del Agua para que respondiera a los objetivos del desarrollo nacional.

LA “LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO” DEL 13 DE ABRIL DE 2007

Dicho ordenamiento legal, creó la “Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión” como

órgano rector de la conducción del proceso de reforma del Estado en México. (Art. 2°)

Tal Comisión Ejecutiva estaría integrada por los Presidentes de las Mesas Directivas de Ambas Cámaras legislativas, los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias representadas, así como los Presidentes de las respectivas Comisiones de Reforma del Estado de cada una de las Cámaras. (Art. 3°). También permitió la participación con derecho a voz pero sin voto de los representantes designados por el Poder Ejecutivo, y los Presidentes de los partidos políticos nacionales. Igualmente, permitía la participación con derecho a voz sin voto de representantes del Poder Judicial, pero sólo en lo relativo a dicho Poder.

La Comisión Ejecutiva se dividió a sí mismo en dos subcomisiones: de Consulta Pública y Redactora. (Art. 5°).

Preveía también la realización de seis foros regionales para recabar propuestas de los actores políticos y de la sociedad civil. (Art. 6°). En total se generaron 93 propuestas para convertirse en legislación.

Los temas sobre los que versaría la “Reforma del Estado” serían los siguientes (Art. 12):

- I. Régimen de Estado y gobierno;
- II. Democracia y sistema electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial; y
- V. Garantías sociales

Por último, en los artículos transitorios, se daba una vigencia temporal de un año a partir de su publicación en el Diario Oficial (Séptimo Transitorio).

Como consecuencia de lo anterior, el Congreso de la Unión aprobó las siguientes reformas:

1. Reforma a los artículos 6°, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, y, 134; sobre todo en materia electoral (septiembre de 2007)
2. Reforma constitucional en materia de justicia penal (diciembre de 2007)
3. Reforma al artículo 69 Constitucional, para suprimir la presencia del Titular del Ejecutivo en el inicio del primer período de sesiones de cada año de ejercicio para rendir un informe del estado general de la Nación, y obligarlo sólo a presentarlo por escrito. (Aprobado el 30 de abril de 2008, fuera del plazo de vigencia de la Ley para la Reforma del Estado).

4. Reforma al artículo 88 Constitucional, para permitir al Titular del Ejecutivo a ausentarse hasta por 7 días del territorio nacional sin necesidad de autorización del Congreso. (Aprobado el 20 de junio de 2008, fuera del plazo de vigencia de la Ley para la Reforma del Estado).

5. Reforma a los artículos 69 y 93 Constitucionales, para establecer la figura de la “pregunta parlamentaria” a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y directores de organismos paraestatales. (Aprobado el 20 de junio de 2008, fuera del plazo de vigencia de la Ley para la Reforma del Estado).

Como dato adicional, mencionaremos que en la misma sesión del 20 de junio de 2008, se rechazó al no obtener la mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, la reforma al artículo 71 Constitucional, que pretendía establecer la figura de “iniciativa preferente” del Presidente de la República, si presentaba hasta un máximo de dos al principio de cada período ordinario de sesiones, y que deberían ser aprobadas a más tardar el último día de sesiones del período respectivo, y que, en caso contrario, el Presidente de la Cámara debería someter directamente a consideración del Pleno de la Cámara respectiva.

Como podemos apreciar, en estos dos intentos por lograr la denominada “Reforma del Estado” a que hemos hecho mención en puntos anteriores, no se lograron grandes cambios, sobre todo para el tema que nos ocupa, que es la relación de colaboración y equilibrio entre Poderes de la Unión. En todo caso, lo más relevante para el tema sería lo referente a la eliminación de la presencia física del Presidente de la República para rendir su Informe ante el Congreso, y el establecimiento de la “pregunta parlamentaria”, y nada más.

LA INICIATIVA DE REFORMA POLÍTICA DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN

Como un intento más por concretar acuerdos que permitieran hacer efectiva una real reforma del poder público en México, el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, presentó ante el Senado de la República el día 15 de diciembre de 2009 una iniciativa de reformas, que en forma resumida pretende:

- elección consecutiva de legisladores federales y locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo;

- reducir el número de diputados y senadores modificando los principios para la integración de esta última;
- adoptar la segunda vuelta en la elección presidencial cuando no se obtenga más del 50%;
- incrementar el porcentaje mínimo de votación para el registro de un partido político;
- incorporar las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular;
- incorporar la figura de iniciativa ciudadana;
- otorgar a la Suprema Corte de Justicia la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia;
- facultar al presidente de la República para representar, en cada periodo ordinario de sesiones del Congreso, dos iniciativas preferentes;
- establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional; y
- otorgar al Ejecutivo federal la facultad para observar, parcial o totalmente, el PEF y la Ley de Ingresos y la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Como resulta lógico y natural, todos los actores políticos se pronunciaron al respecto, algunos haciendo notar sus bondades, otros señalando sus defectos, muchos descalificándola de plano, etc.

Por tal motivo, de diciembre a la fecha se ha producido una cascada de iniciativas de diversas fuerzas políticas, cada una retomando algunos puntos de las anteriores, y aportando cosas nuevas.

Así, tenemos, las siguientes iniciativas:

INICIATIVA DE PRD-PT-CONVERGENCIA PRESENTADA ANTE EL SENADO EL 18 DE FEBRERO DE 2010

- a) Implantación de las candidaturas independientes para presidente y legisladores federales;
- b) Inclusión de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato;
- c) Diversas reformas al Poder Legislativo:
 - integrar ambas Cámaras del Congreso de la Unión exclusivamente por

- elecciones derivadas del principio de representación proporcional.
- aprobación bicameral de los tratados internacionales.
- discusión, modificación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Cámara de Diputados.
- conceder al Ejecutivo Federal, expresamente en el texto constitucional, la facultad de veto al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- reconducción presupuestal: aplicación del mismo presupuesto del año anterior, en caso de que no se apruebe a tiempo.
- dotar a la Auditoría Superior de la Federación de capacidad para perseguir los delitos que se cometan contra la hacienda pública.
- renovar la actual figura del fuero constitucional (abrir un proceso penal en contra de un funcionario mediante la consignación de la averiguación previa por el ministerio público, sin la necesidad de esperar el término del encargo y sin prejuzgar sobre la culpabilidad del servidor público denunciado, incluyendo al presidente de la república)
- nuevo procedimiento para la declaración de procedencia (reglamentación del juicio político) nuevo mecanismo para el juicio político.
- fortalecer las funciones de las comisiones de investigación de ambas cámaras del congreso.
- d) Equilibrio de poderes:
 - ratificación de gabinete por parte del Congreso de la Unión.
 - iniciativa parlamentaria preferente.
 - autonomía del Ministerio Público.
- e) Establecer de forma expresa la laicidad del estado mexicano.
- f) Creación del Consejo Social y Económico de Estado.

**INICIATIVA DE SENADORES DEL PRI, PRESENTADA
EL 23 DE FEBRERO DE 2010**

- Dar atribuciones al Senado para ratificar a todos los secretarios de Estado, a los titulares de PEMEX, CFE, CONAGUA y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, con excepción de los titulares de la SEDENA y SEMAR;
- Reelección consecutiva de los diputados federales y locales hasta por dos ocasiones y de los senadores en una ocasión;

- Reducir el número de integrantes del Senado - de 128 a 96 senadores eliminando a los 32 plurinominales- y de la Cámara de Diputados - de 500 a 400, eliminando a 100 plurinominales;
- Que el Presidente presente su informe por escrito, y podrá acudir a la sesión inaugural de las Cámaras a dar un mensaje;
- Que los secretarios de despacho acudan a informar en los meses de febrero y septiembre;
- Formulación de preguntas por escrito de los Grupos Parlamentarios a los Secretarios, y 15 días para responderlas;
- Establece la figura de moción de censura a solicitud de 1/3 de los integrantes de c/u de las Cámaras;
- Elimina la partida secreta del PEF;
- Permite la reconducción del PEF;
- Se adelanta el plazo para presentación, análisis y aprobación, en su caso, de la cuenta pública, estableciendo la afirmativa ficta;
- Se reducen los plazos para formular observaciones y recomendaciones;
- Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad;
- Se crea la figura de consulta popular;
- Otorga autonomía plena al MP y al Procurador, quien será nombrado por 2/3 de la Cámara de Senadores, por plazo de 4 años;
- Se crea un Consejo del MP;
- Se cambia todo el sistema de juicio político y fuero;
- Quita a la SCJN la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos, para dársela a la CNDH;
- Da el plazo de 120 días al Senado para que resuelva conflictos de límites entre Estados;
- Se elimina la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de garantías, y se le da al Congreso de la Unión;
- Faculta a la SCJN para revisar de oficio los decretos emitidos durante la suspensión de garantías;
- Limita las garantías que son sujetas a suspensión; y,
- Crea el Instituto Nacional de Identidad, como organismo público autónomo.

INICIATIVA DEL PVEM PRESENTADA EN EL SENADO, EL 22 DE MARZO DE 2010

- ❖ facultar al Senado para ratificar tanto al Jefe de Gabinete que designe el Presidente, como a los titulares de dependencias y entidades de la APF;
- ❖ El Senado podrá remover a todos éstos servidores públicos, para lo cual deberá presentarse una moción de censura ante el pleno de la Cámara, por lo menos por un 20% del total de sus integrantes;
- ❖ El Presidente también podrá removerlos libremente, debiendo presentar a la consideración del Senado una nueva propuesta para ocupar el cargo en cuestión;
- ❖ establece los requisitos para ser Jefe de Gabinete, así como sus atribuciones, a saber:
 - a) proponer al Presidente la designación y remoción de los integrantes del gabinete, así como coordinar al mismo;
 - b) conducir las relaciones del gobierno con los demás poderes de la Unión y de las entidades federativas;
 - c) apoyar al Presidente en la conducción política, así como en la administración general del país;
 - d) organizar y convocar las reuniones y acuerdos de gabinete, así como presidirlas en ausencia del Presidente;
 - e) promover la coherencia en el accionar de la APF;
 - f) coordinar las respuestas a las solicitudes de informes que requieran las Cámaras del Congreso de la Unión;
 - g) intervenir en la elaboración de los proyectos de leyes o decretos que presente el Presidente a las Cámaras del Congreso, así como en los reglamentos y demás disposiciones que emita el propio Presidente para proveer su observancia, y
 - h) requerir a los titulares de las dependencias y entidades de la APF la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.

INICIATIVA DE DIPUTADOS DEL PRI, PRESENTADA EL 25 DE MARZO DE 2010

- Establece el plazo de 45 días naturales para que las autoridades respondan al derecho de petición

- Que en ningún caso las autoridades harán público el nombre de las personas arraigadas
- Que el PND será propuesto por Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Diputados
- Que las entidades federativas participarán de los derechos que recaudados por concepto de la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales
- Que el SAT será autónomo y estará a cargo de una junta de gobierno y un presidente
- Que los partidos políticos tendrán derecho a que el titular del Ejecutivo federal les informe sobre la marcha de los asuntos del país
- Que habrá una Contraloría General Electoral integrada por 3 miembros designados por el voto de las dos terceras partes de los presentes de la Cámara de Diputados y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la ASF
- Que el IFE, a solicitud del partido de que se trate, podrá tener a su cargo la elección interna de candidatos de los partidos a puestos de elección popular federal, cuando se hagan por consulta directa a la ciudadanía
- Que para la elección de los 200 diputados plurinominales se constituirán seis circunscripciones electorales, cinco en el país, y una sexta para los mexicanos residentes en el extranjero
- Se deroga la disposición constitucional que señala que en ningún caso, un partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida
- Para ser diputado se requieren 18 años
- Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los diez días hábiles
- Se adicionan las siguientes facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: A) Aprobar el PND, B) Autorizar durante el ejercicio fiscal las modificaciones y adecuaciones que se requieran al PEF, C) Recibir del poder Ejecutivo informes trimestrales del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Se prevén las siguientes disposiciones sobre el paquete financiero: A) El principio de equilibrio presupuestario estructural entre los ingresos y

los egresos públicos, regirá la preparación y presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del PEF, a cargo del Presidente de la República, B) En la discusión y votación del dictamen de la Ley de Ingresos de la Federación, así como de la iniciativa del PEF, se seguirá el proceso legislativo general que prevé la Constitución, salvo algunas excepciones. El Ejecutivo federal también podrá formular observaciones sobre la Ley de Ingresos de la Federación o sobre el PEF

- Los secretarios de Estado, titulares de los organismos descentralizados y desconcentrados, y titulares de los organismos autónomos, deberán hacer llegar un informe por escrito semestralmente a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión sobre el estado que guardan sus respectivos despachos. Las Cámaras contarán con un término de 45 días naturales para aprobar o rechazar dichos informes.
- Las Cámaras, a solicitud de 200 diputados o de la mitad de los Senadores, podrán integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés público
- Se suprimen los tribunales unitarios de circuito del PJF;
- Los ayuntamientos durarán en su encargo 4 años
- Se transforman las delegaciones del D.F. en un municipios
- Las iniciativas de reforma constitucional que reciban las cámaras federales se comunicarán a las legislaturas locales y éstas tendrán un período de 30 días para remitir a la cámara de origen sus consideraciones sobre la propuesta.

Así, grosso modo, hemos visto lo que proponen el Titular del Poder Ejecutivo Federal y cada una de las fuerzas políticas nacionales. Pasemos ahora a hacer un análisis teórico de la relación entre Poderes de la Unión.

EL REDIMENSIONAMIENTO DE LAS ESFERAS DE ACTUACIÓN DE LOS PODERES

SOLUCIÓN LEGISLATIVA: REELECCIÓN Y/O REDUCCIÓN.

La propuesta de permitir la reelección consecutiva de los legisladores puede verse como una ventaja para los electores que podrían verse beneficiados con el actuar de sus representantes; es una oportunidad para los mismos legisladores al poder reelegirse. A los diputados por ejemplo, les permitiría dar un seguimiento a las propuestas, iniciativas y asuntos

inherentes a su cargo que presentan como diputados o miembros de comisiones o fracciones parlamentarias.

Sin embargo, ¿qué tanto podría calificarse que sea un incentivo para los legisladores para continuar su obra legislativa y representativa, y qué tanto sería una compensación y concesiones entre partidos y poderes?, porque si el Legislativo no apoya toda la iniciativa de reforma del Ejecutivo, en primer lugar, no mantendrían la coherencia que se le quiso dar a todas las propuestas para que mantuvieran un equilibrio en el funcionamiento institucional; y, en segundo lugar, se consideraría muy ventajista que sólo aprobara este primer punto a su conveniencia (el de la reelección de los legisladores), y además quedaría el cuestionamiento de si realmente van a tener solución los dificultades no sólo al interior del Congreso, sino de las que se generan al interior de los partidos políticos, en los que se enquistan elites que son las que van a determinar de acuerdo a sus principios ideológicos la agenda legislativa y que primordialmente serían los diputados de representación proporcional. Muy diferente serían las propuestas de los legisladores que tienen el pulso de las demandas que hay en su distrito y que se generan por el contacto con la gente y con el conocimiento de la problemática local y nacional de una forma real, palpable.

En el Seminario para la Reforma del Estado convocada por el Senado de la República, en el presente año, el académico Diego Valadés hizo varias puntualizaciones y uno de los señalamientos tenía que ver a propósito de la reducción de los legisladores propuesta por el Ejecutivo: *“¿Cómo se escogió la cifra mágica propuesta? ¿Por qué se estimó que es mejor reducir en 100 el número de diputados y no en 75 o 150? ¿Se hizo algún estudio que se mantiene en secreto, o no se hizo estudio alguno? Ambas cosas serían desconcertantes.”* (La Jornada, 26-01-2010:6)

Tal vez hay una perspectiva equivocada del Presidente Felipe Calderón al querer modificar al interior las fuerzas del Congreso para darle poder y acción al Ejecutivo, pues la historia reciente de México se observa que hay una figura presidencial fuerte pero es por la mayoría que hay en las Cámaras, y para hacer lo que desea o mejor dicho para gobernar el Presidente necesita eso, para lo cual debe trabajar para tener una Cámara a su favor y tener la posibilidad de hacer los cambios estructurales que pretende. En 1991 el presidente Carlos Salinas de Gortari logró tener una Cámara con gran mayoría y logró hacer los cambios estructurales que esperaba, pues trabajó para lograr esa mayoría, con gasto público, la implementación del programa “Solidaridad”, etc., pues para poder llevar a

cabo el cambio del sistema económico se usó el viejo sistema de poder y buscó:

“[...] el crecimiento en el aparato productivo por la vía del ingreso masivo de inversión externa y el aumento de exportaciones, sobre todo cuando el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos fuera aprobado, como efectivamente lo fue en 1993. Para ‘ganar la presidencia desde la presidencia’, como se dijo entonces, Salinas usó parte de los recursos obtenidos con la venta de grandes empresas estatales para dar forma al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), ligarlo directamente al presidente, crear casi un cuarto de millón de comités locales, y a través de ellos repartir el equivalente de dos mil a tres mil millones de dólares entre sectores medios y populares mediante el financiamiento parcial de la obra pública demandada por la comunidad: alumbrado, drenaje, agua potable, caminos, clínicas, becas, desayunos escolares, etcétera, todo magnificado por un enorme y sofisticado aparato de publicidad. De esta manera el presidente logró una recuperación de su partido en los comicios de 1991 [...]” (Colegio de México, 2000:939)

Diversos golpes al cooperativismo sindical no afectaron a su régimen y persona, situación que no entendió el Profesor Carlos Jonguitud, dirigente de los maestros; y, Joaquín Hernández Galicia, dirigente de los petroleros; pero que sí lo entendió don Fidel Velásquez, dirigente de la Confederación de Trabajadores de México; así como otros logros, como el control de la inflación y una promoción exhaustiva de su Política Exterior, fue lo que le permitió al Presidente Salinas obtener una gran aceptación.

Ahora bien, una vez que Salinas se consolidó en el poder presidencial después de un muy cuestionado proceso electoral en julio de 1988, surge la interrogante: ¿Por qué se ha limitado el poder presidencial?, en primer lugar, el pluralismo político que ha se ha marcado sobre todo al interior del Congreso a partir del año 1997 y la legislatura LVII, pues en gran parte del siglo XX posrevolucionario se vivió con un poder Legislativo casi sumiso a los intereses del ejecutivo, como lo manifiesta Roderic Camp, gran estudioso del Sistema Político por medio de su obra de “ficción-política”, al construir una novela sobre la realidad política apoyado en todos los instrumentos científicos para el estudio de la realidad política, así como en entrevistas con dirigentes políticos, ciudadanos mexicanos y de todo este entramado entre los poderes:

“[...] si un diputado presenta un proyecto, algo que ocurre con menor frecuencia que la presentación de proyectos por parte del Ejecutivo, sólo se aprueba en cerca de la tercera parte de los casos. Nuestros debates acerca de los programas presidenciales, como nuestros debates acerca de los candidatos a cargos públicos, se realizaban en privado, en este caso en los comités. Es por ello que la mayoría de los mexicanos cree que en la Cámara no se hace nada. Sí trabajamos, sólo que ocultos a la vista del público. Creo que es por esta razón que no se toma en serio la asistencia a las sesiones generales. Muchas veces no podíamos obtener un quórum. No teníamos el personal ni la experiencia que se necesitaban para competir con el poder ejecutivo en materia de legislación, una situación que ha debilitado a la Cámara en relación con dicho poder. En los últimos años, algunos de mis colegas han sugerido que debiera derogarse la disposición que prohíbe la reelección en lo tocante al Congreso. Quienes creen tal cosa sugieren que la permanencia prolongada en la Cámara elevará la pericia de ese cuerpo colegiado [...]” (CAMP, 1989:152-153)

De acuerdo con la propuesta del Ejecutivo estaría equilibrada la representación de los ciudadanos. Y la pregunta más adecuada sería ¿de qué tamaño deberá ser la Cámara? Porque si vemos la evolución del Artículo 52 Constitucional ha sido de un cambio permanente. La importancia para tomar en cuenta este artículo radica en la conformación que se hace de la Cámara de Diputados. En el debate teórico ha supuesto la búsqueda de una mejor conformación de los poderes y un mejor funcionamiento de los organismos. La finalidad obviamente es la de resguardar las libertades humanas que han sido conquistadas en un Estado de Derecho, el establecer cierta igualdad entre los poderes tiene como finalidad de evitar un abuso de los otros poderes. En la Constitución del 57 no se contaba con el Senado.

El Artículo 52 Constitucional ha tenido ocho reformas y en algunas se estableció el mínimo de representados por diputado: originalmente en el Constituyente de 1917 se establecieron 60,000 habitantes por diputado; en 1928 se reformó para establecer 100,000 habitantes por diputado; la reforma de 1942 estableció 150,000 debido al crecimiento de la población; en 1951 subió a 170,000 habitantes por diputado; en 1960 fueron 200,000 habitantes por diputado; y, finalmente 250,000 habitantes por diputado en 1972; a partir de 1977 se establecen 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, y 100 electos por el principio de

representación proporcional; y en 1986 se elevan éstos últimos hasta 200. Bajo los criterios poblacionales actuales, considerando una población nacional total de 108 millones de habitantes, según estimación del CONAPO para 2010), divididos entre 300 distritos electorales, nos arroja que cada diputado de mayoría relativa representa alrededor de 360,000 habitantes.

Con la iniciativa del Presidente Felipe Calderón, que habla de reducir de 300 a 240 diputados de mayoría, resultaría que cada diputado representaría un distrito de 450,000 habitantes. Cabe mencionar que la otra iniciativa que toca el tema de reducir el número de diputados es la presentada por Senadores del Partido Revolucionario Institucional, pero sólo se refiere a la reducción de los plurinominales, al pasar de 200 a 100, y respetando la cifra de 300 electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales.

No debemos dejar de tomar en cuenta que las cúpulas de los partidos políticos son quienes designan a los legisladores, sobre todo los de Representación Proporcional, y con la propuesta de candidaturas ciudadanas o independientes, presentadas por el Presidente Calderón y los partidos aglutinados en el “Diálogo por la Reconstrucción” (DIA), PRD, PT y Convergencia, les limitan la toma de decisiones, así como de las iniciativas ciudadanas, también propuesta de ambos iniciantes.

Sin embargo, con la reelección de los diputados posiblemente se provocaría que se presentara la “Ley de Hierro” de la oligarquía en los partidos políticos, esto puede ser imitado en todos los niveles políticos, con la reelección la élite de los partidos estaría endureciéndose y cerrando el camino a la participación de los militantes y simpatizantes del mismo partido, al mantener una reelección permanente. En otros países existe la reelección pero no de representantes de partidos, plurinominales o proporcionales, sino de mayoría relativa, que son los que tienen el contacto con el electorado.

¿Qué tanto quedará sub-representada la población al reducirse el número de distritos de 300 a 240? Ahora bien, ¿por qué no mejor aumentar el número de diputados, conformando una circunscripción plurinomial para indígenas y otra más para mexicanos residentes en el extranjero? Esto último fue propuesto en la iniciativa presentada por diputados del PRI.

Hay que recordar que en la época del Partido hegemónico, fue necesario abrir las puertas a las fuerzas sociales y políticas que luchaban por tener una representación. En este caso, la figura de los Diputados de Partido

creados en 1963 jugaron un papel muy importante con la creación de los Diputados de Representación Proporcional, en un primer momento con 100 miembros y finalmente con 200, pero dado el acceso de varias fuerzas políticas y partidos políticos, unos aprovecharon y consolidaron su lugar, otros desaparecieron y en ese transcurso efímero dejaron una mala impresión a la sociedad civil pero que ya no son necesarios por lo que sería más sano regresar a los representantes populares y directos como bien lo planteaba de por sí Montesquieu:

“Se conocen mucho mejor las necesidades de la ciudad en que se vive que las de otras ciudades, y se juzga mejor de la capacidad de los convecinos que de la de los más compatriotas. Importa pues que los individuos del cuerpo legislativo no se saquen en general del cuerpo de la nación; lo conveniente es que cada lugar tenga su representante, elegido por los habitantes del lugar.” (Montesquieu, 1971:105)

Otra de las formas que se propone para tratar de equilibrar los Poderes de la Unión es la de corregir el establecimiento en 1996 de 32 representantes en el Senado originados por el principio de lista de representación nacional, lo que implicaría la vuelta al Pacto Federal en el cual cada Estado tiene representantes de su Estado y no de los Partidos. Las iniciativas que proponen eliminar los senadores plurinominales son la del Presidente Felipe Calderón y la de los Senadores del PRI.

“Puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla.” (El Federalista, 1943:263)

La propuesta de la reducción de senadores se está haciendo justicia al eliminarse las senadurías que se asignaban por circunscripciones en calidad de plurinominales lo que rompía el pacto federal con el cual había sido concebida la representación de Senadores por Estado. Que fue un principio establecido en la Constitución de Estados Unidos.

“[...] en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe proporcionalmente en el gobierno y, en el caso de Estados independientes y soberanos, unidos entre sí por una simple liga, que las partes, pese a la desigualdad de su extensión, tengan una participación igual en las asambleas comunes, no parece carecer de razón el que una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se

funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación.” (El Federalista, 1943:262)

¿HACIA UN SISTEMA PARLAMENTARIO O AUTORITARIO?

En México se está exigiendo un respeto a la División de Poderes, ¿no existe, sólo es normativa? En la realidad, ¿qué es lo que sucede por lo que hay que establecer esta separación de poderes?

Hay que recordar que la división de poderes en los sistemas presidenciales no es tan tajante al contar el ejecutivo con mayorías en los órganos legislativos no divididas de su propio partido, además de que en nuestra historia reciente, bajo el régimen de un partido hegemónico y un Presidencialismo autoritario, más no totalitario, éste llegó a desarrollar ciertas facultades que Jorge Carpizo en su obra “El presidencialismo mexicano” denominó “metaconstitucionales”, que son aquéllas por las cuales el Presidente de la República predominaba sobre los demás Poderes y entre las cuales identificó las siguientes:

- *“Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*
- *El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros de partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.*
- *La integración, en buena parte, de la SCJN por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.*
- *La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.*
- *La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.*
- *La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.*
- *La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.” (El Presidencialismo Mexicano, 2002:342)*

Aunque este sistema presidencialista con facultades constitucionales y metaconstitucionales comenzó a modificarse a partir de 1997, cuando por primera vez el partido hegemónico, el Revolucionario Institucional, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, al pasar a ser la primera minoría, con 238 escaños, seguido por el PRD con 124, el PAN con 120, 11 del PT y 7 del PVEM, haciendo su debut parlamentario estos dos últimos partidos, sumado al triunfo de la oposición de izquierda representada por el PRD en la primera elección para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y, por consiguiente, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo que negociar con la oposición parlamentaria para sacar adelante sus proyectos, y construir acuerdos mínimos de gobernabilidad.

Como segunda etapa en esta transformación del poder presidencial en México, con la llegada de Vicente Fox Quezada a la presidencia de la República en el año 2000, y en donde en la conformación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión ni el partido del Presidente (en este caso, el PAN) ni ningún otro instituto político tuvieron por sí mismos la mayoría que asegurara la toma unilateral de decisiones, se fue configurando un progresivo traslado de poder tanto a los líderes de las fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión, como a los Gobernadores de las Entidades Federativas; y, a las cúpulas de los partidos políticos. Algunos estudiosos llegaron a hablar de una “presidencia acotada”, y el mismo Presidente Fox, durante su discurso de toma de protesta como Presidente Constitucional, llegó incluso a decir: “El Presidente propone pero el Congreso dispone”.

Desde entonces (1997) y hasta la fecha (2010), el poder presidencial se ha ido reduciendo, en la ley y en la práctica, lo cual por sí sólo no ha sido ni bueno ni malo, pues ahora estamos en la situación de que el Presidente de la República, sea quien sea y sin importar su partido de origen, está “imposibilitado” para tomar y, sobre todo, ejecutar decisiones políticas que la realidad del acontecer requiere.

Por otra parte, han sido muchos los analistas que han opinado que ni el Titular del Poder Ejecutivo ni los legisladores integrantes de las Cámaras han tenido la aptitud ni la actitud para construir acuerdos que permitan transitar por soluciones políticas y jurídicas para los grandes retos del país.

Por lo anterior se especula entre la mejor conformación para el sistema político mexicano. Algunos políticos y teóricos han establecido la pertinencia de conformar un Parlamentarismo que permita poner cotos al Poder Ejecutivo, sin embargo, al conocer la historia del país y no sólo de

siglos anteriores sino la que lleva el presente siglo se observa una impotencia para llevar a cabo sus políticas o cambios necesarios. Obviamente un fortalecimiento desmedido del Poder Legislativo acrecentaría esta inmovilidad ejecutiva como ya se ha tenido en el pasado.

Se cree que la introducción de un sistema parlamentario en México sería la solución para el funcionamiento del gobierno, tal vez sin tomar en cuenta la realidad de dicho sistema y, sobre todo, su oportunidad y pertinencia en México.

En efecto, en las distintas iniciativas de reforma política presentadas de diciembre de 2009 a marzo de 2010, por circunscribirnos a las más recientes, ambas tendencias, fortalecer al Poder Ejecutivo y su contrario, fortalecer al Poder Legislativo, resaltan.

Por lo que hace al Ejecutivo, la iniciativa del Presidente Felipe Calderón propone facultar al Presidente para presentar, en cada primer período ordinario de sesiones, iniciativas “preferentes”, es decir, que deban ser analizadas en primer lugar por el Congreso, y que en caso de que éste último no se pronuncia ni a favor ni en contra de ellas, se entiendan aprobadas “tácitamente”; así como darle también facultad para vetar, total o parcialmente, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos de la Federación; y, por último, poder publicar leyes cuyas diferencias no hayan sido superadas por el Congreso.

En contrapartida, las iniciativas presentadas por la oposición parlamentaria, hacen énfasis en: establecer la figura de revocación de mandato; facultar al Presidente de la Cámara de Diputados para publicar el Presupuesto de Egresos de la Federación si el Ejecutivo no lo hace en un plazo determinado; facultar al Congreso para ratificar a los secretarios de despacho, funcionarios superiores, Procurador General de la República, etc.; otorgar autonomía al Ministerio Público Federal; obligar a los secretarios de despacho a informar y acudir ante el Congreso hasta en dos ocasiones al año; establecer la pregunta parlamentaria; la moción de censura para destituir a los mismos secretarios y servidores que antes fueron ratificados por el Congreso; entre otras.

Se puede decir que el sistema parlamentario implica una colaboración de poderes incluso puede llegar a ser una confusión, y que el sistema presidencial es un equilibrio de poderes.

¿Realmente se está construyendo un nuevo tipo de autoritarismo?, si es así, ¿será como el añejo presidencialismo? o se busca la construcción de un bipartidismo, porque así los pasos serían en primer lugar ir acabando con

un pluralismo partidista excesivo con el incremento de los requisitos para los partidos y después con las candidaturas independientes con el fin a la larga de acabar con la militancia que puedan tener registrados los partidos políticos. Pues al eliminar legisladores, en cualquier cuerpo colegiado, a la vez que se disminuyen el pluralismo partidista lo que se hace es fortalecer a las mayorías hegemónicas.

Así lo señala Giovanni Sartori al señalar el riesgo de tener un estancamiento en la acción del gobierno:

“[...] el argumento de los que apoyan el presidencialismo (un argumento que hoy se repite mucho en Italia) es que la eficacia es preferible a la parálisis, y que los sistemas parlamentarios (como los conocen los italianos) son inmovilistas e ineficaces [...] un gobierno inefectivo y conflictivo se autodeslegitima y a largo plazo lleva a una crisis del régimen.” (Linz, 1994:171)

Aunque la pretensión sea la de un sistema parlamentario, no es algo nuevo y que generaría más problemas que soluciones:

“Si no hubiere monarca, y el poder supremo ejecutor se le confiara a cierto número de personas pertenecientes al cuerpo legislativo, la libertad desaparecería; porque estarían unidos los dos poderes, puesto que las mismas personas tendrían parte de los dos.” (Montesquieu, 1971:107)

Se podría considerar lo mismo que no habría libertad, y ya en el siglo XIX la inacción del Ejecutivo se debía al excesivo control del Legislativo.

¿Realmente conviene un cambio hacia un parlamentarismo que haga inoperante al ejecutivo?

REFERENDUM PRESIDENCIAL O QUIEN DEBE ESTABLECER LA AGENDA LEGISLATIVA.

Establecer un nuevo procedimiento para aprobar leyes como el que propone el titular del Ejecutivo, limitado sólo a las iniciativas preferentes en materia de reforma constitucional sobre las que el Congreso no se haya pronunciado; parece estar sustentado en encuestas de popularidad y no en razonamientos serios sobre el proceso electoral, ya que para aprobar una iniciativa preferente se requiere que el Legislativo no discuta ninguna de las dos propuestas una vez transcurridos los plazos, entonces convocaría el Ejecutivo a referéndum el primer domingo de julio de cada año, bajo las siguientes consideraciones:

- Debe participar la mitad del padrón electoral. En la práctica, ¿qué tan viable sería?, si se toma en cuenta que el padrón no es confiable de acuerdo al IFE, pues hay un porcentaje de los fallecidos, de los que tienen más credenciales, las personas que viven fuera del país, o lejos del domicilio que tienen registrado, etc., y que corresponde a cerca del 15%. Si no votan la mitad sería un ejercicio nulo que provocaría grandes pérdidas económicas. Si tomamos en cuenta la afluencia para votar en las elecciones federales en la historia del IFE, no se lograrían votar las propuestas.
- Debe aprobarlo las tres cuartas partes de la votación. Se requerirá que voten unos 27 millones de personas a favor.

Si la idea de la Iniciativa de Felipe Calderón, que es la de un fortalecimiento del sistema presidencial, puede ser contraproducente. Si se llegara a probar la propuesta de tener “Iniciativas Preferentes”, pero en un empecinamiento del Legislativo no son votadas, y el referéndum no las aprueba tampoco por las razones antes expuestas, el resultado es el mismo: la inacción, y en última instancia, el descrédito de la política y de las instituciones para lograr resultados.

Ahora bien, si se llega a estos extremos en que el ciudadano decida en cuanto a la ley, si está mal o bien, que se pronuncie a favor o en contra, entonces estaríamos frente a un proceso de legislación, y la preguntas serían: ¿para qué sirve el Congreso de la Unión?, ¿tendrá objeto estar representados?

Las reacciones de integrantes del Poder Legislativo a esta propuesta de reforma política provoca “contrapropuestas” que más bien parecen venganzas, como la propuesta de una “Revocación de Mandato”; así como la propuesta de diversos senadores, que busca que se modifique incluso el formato del informe de gobierno, para que el Presidente lo presente por escrito pero pueda acudir al Congreso a dar un mensaje, y escuche los posicionamientos de los partidos y les de respuesta; así como de obligar a los secretarios de despacho a comparecer dos veces al año ante el Congreso a informar de su ramo, que sería en cierto modo una vuelta a la Constitución de 1857:

“Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales.”

CONCLUSIONES

Cuando se habla de Reforma hacemos referencia al cambio o modificación de alguna norma que se encuentra vigente en la Constitución Política, porque se considera que son obsoletas y que no favorecen el desarrollo de los sectores en que permita el bienestar de la sociedad y que al establecer otras lo único que se está beneficiando es el interés colectivo.

En este sentido se busca una Reforma, en este caso Política, porque el Ejecutivo y la oposición parlamentaria consideran que se deben generar esos mecanismos que permitan acabar con la parálisis en la toma de decisiones trascendentales.

El valor de estas iniciativas de reforma política está en que por fin se lanza un texto sobre el cual trabajar y no se deja sólo en foros o mesas en los que no se llegan a concretar resultados como los que se esperan.

Aunque es cierto que existe una intromisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo al considerar ellos mismos como debe funcionar el otro poder. Obviamente que era preferible que una reforma al Congreso hubiese partido del mismo Poder Legislativo, en lo cual todavía se encuentra en los tiempos para disponer y decidir su rumbo y derroteros. La pregunta sería: ¿qué tanto puede afectar esta nueva configuración al futuro electoral inmediato?

Sin duda los grandes ausentes son el Poder Judicial, y los Municipios, ya que respecto del primero, sólo el Presidente propone que tenga facultad de iniciativa de leyes sólo en el ámbito de su competencia; la de los senadores del PRI la faculta para revisar de oficio los decretos emitidos por el Ejecutivo durante la suspensión de garantías, además de quitarle la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos y darle esta facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y la iniciativa de diputados del PRI sólo hablan de eliminar los Tribunales Unitarios de Circuito.

En cuanto a los municipios, la iniciativa del Presidente habla de permitir la reelección consecutiva de miembros de los ayuntamientos, mientras que la iniciativa de senadores del PRI dejan en libertad a cada Entidad para que resuelva lo conducente, y la iniciativa de diputados del PRI no permite la reelección pero amplía el período constitucional de ejercicio de 3 a 4 años. También esta última iniciativa propone municipalizar las actuales delegaciones del Distrito Federal.

Con todo, consideramos insuficientes las reformas planteadas tanto para el Poder Judicial como para los Estados y Municipios, lo que tal vez deja entrever que detrás de todo esto está sólo una lucha de poder entre el Presidente de la República y los líderes de las fracciones parlamentarias de oposición en ambas Cámaras del Congreso, y que dentro de ese proceso han olvidado incluir a otros poderes y sectores de la sociedad.

Por otra parte, debemos considerar que la Reforma del Estado y la Reforma Política no son procesos acabados, sino un proceso que como tal prefigura un marco de acción y un discurso político dinámico sujeto a múltiples posibilidades.

Tampoco podemos pasar por alto que, más allá de lo estrictamente técnico y jurídico, la reforma del Estado se ha expresado en cambios institucionales orientados a generar las condiciones para que éste desempeñe eficazmente sus funciones sustantivas en atención a las exigencias de la economía neoliberal. Sus impactos se manifiestan en la grave desprotección social, la acentuada fragmentación del tejido social y los problemas de gobernabilidad que, por la misma lógica de las reformas ya instituidas, tienden a acrecentarse

Y es que cuando se hace una propuesta de cambio, es para mantener cierta estabilidad *“[...] cuando se opta por una reforma constitucional, también se está optando por poner por encima del texto vigente una necesidades reales o supuestas [...]”* (Carbonell, 2004, 222), por lo que se debe de buscar la mejor manera de llegar a acuerdos por ser también esencia de la democracia:

“[...] sin deteriorar la normatividad y el sentimiento constitucionales, pero sin detener el cambio cuando sea necesario, la reforma constitucional puede constituir – y constituye de hecho en muchos casos- la mejor garantía del propio sistema constitucional, lo que equivale a decir que la reforma constitucional es también una garantía de la democracia.” (Carbonell, 2004:223)

BIBLIOGRAFÍA

CAMP, Roderic A. Memorias de un político mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

CARBONELL, Miguel, Óscar Cruz Barney, Karla Pérez Portilla. Constituciones Históricas de México, México, Porrúa, 2002.

CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, 5ª ed., México, Porrúa, 2004.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 14ª ed., México, Porrúa, 2004.

El Colegio de México Historia General de México. Versión 2000., México, El Colegio de México, 2000.

CORDOVA VIANELLO, Lorenzo. “El sistema presidencial en México” y Bernardo Bolaños Guerra, “Presidencialismo y posmodernidad” en Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México, Aldus, S. A., 1994.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Historia de la Constitución Política de México (Siglos XX y XXI), México, Porrúa, 2004.

GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl; Programa de Derecho Constitucional; Noriega editores; México, 2002.

HAMILTON. Madison y Jay. El Federalista, México, F. C. E., 1943.

LINZ, Juan J. y Arturo Valenzuela. Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas, Giovanni Sartori, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. México, Porrúa, 1997.

MADRID H., Miguel DE LA. Estudios de Derecho Constitucional, 3ª ed., México, Porrúa. 1986.

- MONTESQUIEU, Carlos Luis. Del Espíritu de las Leyes, México, Porrúa, 1971.
- MONTESQUIEU, Carlos Luis. Del Espíritu de las Leyes, Madrid, España, Tecnos, 2002.
- MORAL PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 2ª. ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 1999.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, México, UNAM, 2001.
- SOBERANES, José Luis. El Derecho en México, Jorge Carpizo “Derecho Constitucional”, 2ª. ed., México, F.C.E., 1999. 323pp.