

Hacia una real división de poderes

Diputado Enrique Santillán Viveros*

I. REAL DIVISIÓN DE PODERES

Para construir una sociedad que se caracterice por un desarrollo sostenido y de largo alcance en lo económico, con suficiente capacidad para satisfacer las necesidades de la población y elevar substancialmente el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, el país requiere de una cimentación institucional y política que simultáneamente afiance la estabilidad, el orden y la paz social, garantice la seguridad jurídica despierte la confianza y el entusiasmo de los factores de la producción, y no estrangule el proceso de modernización del aparato económico y de la estructura social.

La sociedad mexicana esta cada vez más consciente de que es necesario impulsar un acelerado desarrollo político del país, en el que se dé cada vez más, una mayor participación de la sociedad, entendida como el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos culturales, políticos, económicos y sociales.

En nuestro país, nos encontramos en el contexto de un proceso de transición del régi-

men político que ha ido ampliando el margen de pluralidad y competencia, que sin embargo, no alcanza todavía las exigencias de la sociedad y la dinámica internacional.

El fenómeno creciente de la participación autónoma de la ciudadanía en la expresión de sus demandas, reclama un cauce que asegure plenamente el ejercicio pleno de las libertades y el fortalecimiento de un auténtico Estado de Derecho y de las instituciones que de él emanan.

Para lograr satisfacer las aspiraciones de la ciudadanía, se requiere la creación de estructuras de participación y de corresponsabilidad que privilegien una mayor participación ciudadana, considerando que la modernización integral debe incluir necesariamente a la sociedad en su conjunto, que, con sus valores, logre hacerse gobernar bien y consiga que el gobierno este al servicio de la sociedad; lo cual implica un cambio profundo en el sistema político mexicano y muy especialmente en la forma y en el fondo en que en éste se da la división de poderes.

Si queremos una verdadera modernización integral de nuestra nación, es fundamental una sociedad fuerte, con una estructuración de per-

* Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, secretario de la Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura.

sonas y grupos intermedios que sean capaces de participar en la conducción de los asuntos públicos. Una de las concepciones centrales de todo gobierno que se sabe democrático es la aceptación de que la participación es una responsabilidad tanto de gobernados como de gobernantes.

Para ello es necesario acotar los excesivos poderes que la Constitución le otorga al Ejecutivo empezando por la falta de responsabilidad política, ya que la Constitución expresamente excluye al Presidente de la República del juicio político, a diferencia de la inmensa mayoría de las constituciones del mundo occidental, para lo cual es necesario reformar los artículos 108 y 110.

1) PODER LEGISLATIVO

Para lograr la consolidación en el proceso de modernización del Estado de Derecho de nuestra nación, es indispensable que el Poder de Legislativo observe los siguientes cambios:

- 1) Establecer mecanismos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.
- 2) Modificar el proceso de no-reelección de los miembros del Poder Legislativo, para permitir la generación de un espíritu de cuerpo y el ulterior desarrollo de una carrera legislativa y, por lo tanto, independientes y ajena a la burocracia del poder ejecutivo.
- 3) Dimensionar las condiciones de las Cámaras, de manera que no sean demasiado numerosas para no restarles eficacia. En este mismo sentido, llevar a cabo la distritación que obliga la Constitución, para evitar la sobre representación de las fuerzas políticas.

La modernización integral de la sociedad mexicana requiere del Estado una tarea positiva de servicio a los valores fundamentales de la persona humana y del bien común de la sociedad. Debe establecerse un Estado de Derecho al servicio de la dignidad de la persona.

2) PODER JUDICIAL

Sin duda, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más alto tribunal constitucional de la República Mexicana, en quien la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio de los poderes de la Unión, razón por la cual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le atribuye la facultad de dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo, las Entidades Federativas, los Municipios y la Federación, siendo así depositaria del mando de velar por la unión de la República y el respeto a la Constitución Mexicana como norma suprema de la Nación.

Es necesario crear un Poder Judicial fuerte, honesto, libre de tutelas y presiones de parte de los otros Poderes de la Federación, que sea capaz de defender a los ciudadanos de los abusos de las autoridades.

Asimismo, es necesario revisar la última reforma constitucional en materia judicial hecha a fines de 1994, ya que en lugar de independizar más el Poder Judicial Federal respecto del Poder Ejecutivo, la reforma más bien apunta, en los hechos, a volverlo más dependiente de este. Numerosos juristas han visto que con la creación del Consejo de la Judicatura, el Poder Ejecutivo estará más inmiscuido en las labores del Poder Judicial. Y si se estima que es bueno el consejo para quitar o reducir los problemas administrativos al pleno de la Corte y a los mi-

nistros ¿Por que el Consejo no se compone de otra manera? Que el Consejo lo formen sólo jueces y magistrados: tres jueces, tres magistrados bajo las órdenes del Presidente de la Suprema Corte. Así, el Poder Judicial empezará a ganar su independencia.

Por otra parte, es necesario quitarle al Presidente de la República la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, puesto que aunque el texto constitucional, en su artículo 89, fracción XVI dice que este "presenta a consideración del Senado, la tema para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia", en la práctica es el Ejecutivo el que prácticamente nombra a los Ministros. Por esto proponemos que la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea con un procedimiento más riguroso para la aprobación de quien habrá de ser Ministro por la Cámara de Diputados, cuyos nombramientos serán designados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de dicha Cámara, no sin antes conocer las opiniones jurídicas y los antecedentes de los candidatos y posteriormente serán ratificados por el Senado de la República.

De lograrse ese objetivo el Congreso de la Unión habrá puesto las bases para alcanzar los fines del derecho, con buenas leyes y designando entre los más preparados y mejores abogados del país, quienes habrán de aplicar la justicia que demandamos todos los mexicanos.

Otro aspecto medular será el retomar la jurisprudencia como fuente de ley. Sobre este punto sería conveniente modificar el artículo 71 Constitucional, para que el Poder Judicial Federal tuviera iniciativa de Ley, en base a la jurisprudencia que esta misma emite. Asimismo se debería de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para que este pueda desarrollar el estudio y propuestas de Leyes en base a la jurisprudencia.

También es necesario que la Procuraduría General de la República experimente cambios que hagan más eficiente su labor, ya que muchos especialistas estiman que uno de los motivos que contribuyen a que la PGR no funcione adecuadamente es porque acumula funciones que de alguna manera se contraponen, dado que responde a los intereses del Poder Ejecutivo.

En efecto, quienes de alguna forma estamos interesados en que la procuración e impartición de justicia sea cada vez pronta y expedita, no podemos dejar de sentir nuestra preocupación al advertir que el Procurador General de la República, al ser nombrado directamente por el Ejecutivo Federal, responde más a los intereses de la clase en el poder que al espíritu de la justicia. Resulta claro, que deja de practicar las diligencias apropiadas en tratándose de las conductas ilícitas señaladas en nuestra legislación penal; además desde el punto de vista práctico rompe con la tramitación y conclusión de una indagatoria, toda vez que en los delitos cometidos por bandas o asociaciones delictuosas en las que esta involucrado algún servidor público o alguna persona relacionada con las instituciones policiacas no se le ejerce acción penal.

México necesita de un Procurador con la independencia suficiente para combatir la delincuencia e impunidad que tanto daño ha hecho a nuestro país. Por ello, en esta iniciativa se propone que para el nombramiento del Procurador, se conozca las opiniones jurídicas y los antecedentes de los candidatos, para que la H. Cámara de Diputados, con ratificación del Senado decidan quien será el que ocupe la Procuraduría General de la República.

Esto implicaría una reforma integral del artículo 102 de la Constitución, para que el nombramiento del Procurador General de la República lo nombrara el Poder Legislativo.

3) NUEVO FEDERALISMO

Trasformar nuestro centralismo en un nuevo federalismo. Sólo se podrá lograr la plena democratización del Estado mexicano si comenzamos a fortalecer a todas las entidades de la Federación. Asimismo, es indispensable redefinir los criterios de asignación de recursos tributarios a los municipios con un sentido inverso a la dinámica hasta ahora imperante, de tal suerte que, prioritariamente los impuestos queden en los municipios y de ahí pasen al Estado y de ahí a la Federación.

LA REFORMA FISCAL

Diseñar una política que logre mejorar la cuantía y la calidad de los servicios públicos y cubra los necesarios gastos del estado. La legislación debe garantizar la seguridad jurídica y la permanencia de las disposiciones fiscales, que a su vez, fomenten la inversión.

La labor legislativa de normas tributarias y de sus reformas debe, por parte del legislador, llevarse a cabo siempre de manera ordenada, previsible, ponderada y justa.

Al igual que la recaudación, los actos de auditoría y fiscalización son responsabilidad de las entidades locales, bajo la misma norma y supervisión. El punto de la distribución de la riqueza social proviene de la recaudación fiscal, es uno de los aspectos clave para el éxito del desarrollo económico-social. A partir de la reasignación de las facultades legítimas a las entidades federativas, entre ellas las recaudatorias, éstas conservarán la parte de los ingresos que corresponda a estados y municipios, y transferirán lo que les corresponda participar para el sostenimiento y operación del Gobierno Federal.

Se propone que la toma de decisiones se haga con un espíritu federalista. Para esto se propone la creación de un Consejo Federal Tributario (CFT) que tendrá, entre otras, proponer reglamentos, acuerdos, y cuantas medidas sean necesarias para precisar la forma, proporción, términos y condiciones a través de los cuales las entidades federativas y municipios obtendrán los recursos económicos derivados de su derecho reconocido por la Constitución, sobre el producto de las contribuciones.

En este mismo sentido, es necesario el fortalecimiento de la independencia económica y operativa de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, para que cumplan más adecuadamente con su función estatal estructural de contrapeso del Poder Ejecutivo.

Se propone que al dictar leyes fiscales se respeten las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que integren jurisprudencia.

Reformar los Códigos Penales y de Procedimientos Penales, para que en los delitos fiscales gocen del beneficio de la libertad bajo caución.

LA REFORMA ECONOMICA

Avanzar en los procesos de desregulación en las áreas en que aún prevalecen prácticas monopólicas y oligopóticas, sectores reservados y regulaciones que lesionen o entorpezcan la competencia y el funcionamiento de los mercados. Someter a la disciplina de la competencia los monopolios públicos o privados.

Uno de los enemigos que tiene el conjunto de principios que conforman el Estado de Derecho, son las facultades discrecionales otorgadas a las autoridades que pueden significar el control total de la economía por el Poder Ejecutivo.

ivo, y que se traduce en reglamentos que exceden a las leyes de las que dependen.

Es necesario implantar de manera perdurable el realismo económico y avanzar en lo que falta, para lo cual resulta indispensable la institucionalización jurídica de la economía en donde el libre juego de fuerzas de la sociedad sea el que impere. Sin embargo, el nuevo marco jurídico deberá velar por la equidad social.

Por esto, el artículo 25 constitucional habrá de ser modernizado, para restituirte a la sociedad la rectoría del desarrollo social.

Un Poder Ejecutivo fuerte es necesario y conveniente, pero el gobierno no debe ser dueño de la economía ni actuar como tal, sobretexto de alcanzar fines superiores de beneficio colectivo, o por anteponer supuestamente los nobles intereses de la colectividad a los de los individuos. No hay por que subordinar el individuo a la colectividad ni la colectividad al individuo; hay que combinar ambas cosas y alentar el desarrollo integral de las personas y así lograr el mejoramiento de la sociedad, en un ambiente de libertad, solidaridad y subsidiariedad.

También requiere enmiendas el artículo 28 Constitucional que, en su párrafo, establece el control de precios. La última parte del IV párrafo del artículo 28 constitucional le permite al Congreso de la Unión en turno, incrementar ilimitadamente la lista de monopolios estatales, lo cual a todas las luces es anticonstitucional al no haber límite alguno a la posible estatización de la economía del país, en contravención del artículo 50 de la propia Constitución que establece la libertad de profesión o de industria.

Actualmente el Artículo 28 prohíbe los monopolios, así como las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Asimismo, establece castigo para la concentración o acaparamiento entre productores, y que

las leyes fijarán bases que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional a al consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos. Este último punto invade a la libertad para contratar entre particulares, contenida en la Legislación Civil y como en otras ocasiones, el Gobierno puede extender su interpretación a su mejor conveniencia. A continuación el Artículo 28 establece que las actividades estratégicas a su cargo exclusivo del Estado, no constituye monopolios, lo cual implica abierta contradicción.

Dentro del presupuesto nacional se creará un Fondo de Contingencia para auxiliar a tiempo y con recursos suficientes a las entidades y municipios que hubieran sufrido daños por catástrofes naturales o bien, padecido agudos desequilibrios económicos generales o para aminorar las desigualdades de capacidad económica que se presentan dentro del territorio nacional.

LA REFORMA AL MUNICIPIO LIBRE

La legislación respectiva deberá modificarse, con el propósito de que los municipios tengan la posibilidad legal de impugnar aquellas leyes o actos de autoridades estatales o federales que lesionen su autonomía o les nieguen o les escatimen los medios indispensables para cumplir sus funciones a su cargo.

Una reforma al artículo 115 Constitucional se impulsará para que la integración de los cabildos se realice totalmente bajo la fórmula de representación proporcional, con dominante mayoritario.

En las ciudades y zonas conurbanas se impulsarán la integración de Consejos Metropolitanos integrados de manera democrática.

Debe regresarse a los municipios, facultades y atribuciones en materia económica, educativa, de asistencia social y de todas aquellas que competen a las decisiones de la comunidad municipal para su desarrollo autónomo. En este orden de ideas, proponemos modificar el artículo 3 constitucional, pues lesiona la autonomía municipal en materia educativa.

LA REFORMA ELECTORAL

La democracia, a pesar de todo, es en el mundo pos-moderno, la única fórmula para lograr un sistema político legítimo y estable. Sus condiciones de funcionamiento requieren, entre otras cosas, de elecciones reales y competitivas, de libertad de asociación, libertades civiles: libertad de expresión, de iniciativa. Asimismo un sistema político democrático requiere un auténtico equilibrio de poderes.

Cuando hoy en día se habla de democracia, debemos pensar cual es su verdadero sentido. No es un proceso exclusivamente electoral. Como un paso crucial en la construcción de un México, más democrático es el de cambiar la mentalidad de que es el Estado, y que magnánimamente otorga derechos y obligaciones.

Asimismo, es necesario que en nuestro país, de una vez por todas, se destierre la desconfianza ante los resultados electorales. Para lograr esto es necesario buscar cambios y adecuaciones a las leyes y organismos electorales que contribuyan estas dudas y críticas y a su vez, coadyuven a propiciar en el campo de los hechos la imparcialidad, la confiabilidad y la transparencia necesaria en la preparación, desarrollo y

calificación de los comicios lo cual, sin duda, propiciará seguridad y legitimidad a las autoridades que resulten electas, lo que se traducirá en un Poder Ejecutivo realmente democrático.

El gobierno federal deberá dar pasos firmes para establecer, de manera definitiva, las bases jurídicas de la competencia justa por el poder.

- a) Se establecerá el juicio de amparo en materia electoral.
- b) En el aseguramiento absoluto de la libertad y el secreto del voto, y la severa penalización de las conductas que atenten contra esas condiciones del sufragio.
- c) En la prohibición de usar los colores y los símbolos patrios en emblemas partidistas.

Los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, como muchos juristas y politólogos pensamos que el excesivo Poder Ejecutivo es el principal obstáculo para la democratización. Por esto consideramos urgente la limitación de las facultades del Poder Ejecutivo en dos ámbitos: en el de los poderes constitucionales, a fin de fortalecer al Poder Legislativo y Judicial y lograr un Federalismo que fortalezca a todas las entidades del país, y en el de los poderes metaconstitucionales para reducir su función como el poder reformador de la Constitución. Por tanto, concluimos finalmente que para que exista una real división de poderes, la Carta Magna debe sufrir reformas en los siguientes artículos: 1, 3, 25, 26, 28, 74, 76, 79, 89, 96, 98, 102, 108, 110 y 122.