

COLOQUIO SOBRE LA MODERNIZACION
DEMOCRATICA DE MEXICO

PONENCIA PRESENTADA POR EL LICENCIADO
AMADOR RODRIGUEZ LOZANO, CANDIDATO A DIPUTADO
FEDERAL PLURINOMINAL POR LA IV CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL

"LA DIVISION DE PODERES"

Morelia, Mich., 12 de julio 1991.

LA MODERNIZACION DEMOCRATICA DE MEXICO LA DIVISION DE PODERES

Para esta reunión, a la que amablemente he sido invitado a participar, abordaré un tema pilar de nuestras instituciones Constitucionales: La División de Poderes, fundando mis opiniones en la experiencia que obtuve tanto en la academia así como en mi trayectoria dentro del servicio público.

Debemos recordar que la idea de la separación de poderes históricamente nació como un programa político revolucionario y como una respuesta a la situación político-constitucional que prevaleció en la Europa del siglo XVIII.

En esa época, la idea de la "División de Poderes", pretendió básicamente limitar la fuerza omnímoda con que habían contado los reyes absolutistas europeos. Por ello, el movimiento intelectual de la ilustración hizo que se propagaran por toda Europa, las ideas de libertad e igualdad producto de la forma 'despótica de gobernar de los jefes europeos.

Sin embargo, con el devenir del tiempo, y la evolución del principio de la "división de poderes", las constituciones del mundo también han modificado las relaciones que existen entre los tres órganos del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Tenemos que partir de la base de que el poder político es uno sólo e indivisible. De esta forma, aunque estemos acostumbrados a leer la frase: "la división de poderes"; lo que en realidad existe es una división de funciones entre los tres órganos del estado.

Así tenemos que dada la complejidad de las sociedades modernas, no se puede ni se debe pugnar porque exista una división tajante de funciones entre los tres órganos del estado, sino que por el contrario, es indispensable procurar que actúen armónicamente buscando una colaboración y equilibrio mutuos.

Las relaciones que existen entre los dos poderes políticos del estado (legislativo y ejecutivo), determinan en un país la forma de gobierno que prevé su constitución. De esta forma, en los países occidentales predominan sobre todo dos tipos de formas de gobierno: la parlamentaria y la presidencial.

El ejemplo típico de un país en donde existe forma de gobierno parlamentaria es desde luego Inglaterra. Ahí, el órgano legislativo es el que impera sobre los otros dos, pues para empezar el líder del parlamento (Primer Ministro), se erige como cabeza del ejecutivo (Consejo de Ministros), de tal manera que tanto el Primer Ministro como los miembros de su gabinete, sin importar que sean los líderes de las fracciones partidistas en las cámaras, responden políticamente por sus actos ante el Parlamento.

En cambio, la forma de gobierno de tipo Presidencial, que es la que impera en México actualmente, se basa en el predominio del llamado "poder ejecutivo" sobre los otros dos, pues es la constitución quien otorga mayores facultades al Presidente de la República sobre el Congreso o Asamblea.

Independientemente de la forma de gobierno prevista en las constituciones modernas, dada la evolución de las sociedades estatales, ha sido necesario que a los poderes ejecutivos se le atribuyan un mayor número de facultades, a grado tal que se afirma que el estado moderno es un estado "administrativo", lo cual no implica necesariamente un debilitamiento de los otros dos órganos, en detrimento de la colectividad. Para ello, la constitución garantiza y debe garantizar un sistema de colaboración y controles entre los órganos del estado, que impida el desbordamiento del poder político dentro de una sociedad estatal.

Uno de los aspectos de vital importancia para el desarrollo nacional, contemplado por la plataforma electoral priistas, es el que se refiere a la reforma parlamentaria, misma que se funda en la actividad vigorosa y coherente del Poder Legislativo federal.

El Poder Legislativo federal, además de representar en su conjunto a la sociedad, debe orientarla, pues en sus manos está la elaboración de normas que se convertirán en leyes rectoras de la vida social.

Por lo que hace al poder legislativo, debemos establecer diferencias entre perder poder, perder eficacia y perder estima popular. Es importante saber si esta pérdida se da con relación a poderes que anteriormente gozaba el parlamento, o bien, si es con respecto a otros órganos, especialmente el ejecutivo. Porque dicha pérdida puede ser engañosa ya que tal vez atienen el mismo poder, eficacia y estima popular que siempre habían tenido; pero, los otros órganos de poder han aumentado su influencia en campos antes exclusivamente reservados al órgano legislativo.

De cualquier forma es indudable que la figura del ejecutivo, predomina en el escenario político mundial; que las dos guerras mundiales, las crisis económicas de la postguerra y las permanentes tensiones internacionales han fortalecido y consolidado sus atribuciones, adquiriendo así mayor presencia pública que las asambleas legislativas. Por otro lado, también en el campo de la creación de las leyes, el ejecutivo las ha desplazado, siendo él el eje de la actividad legislativa contemporánea.

Sin querer soslayar los profundos problemas en que se encuentran las asambleas legislativas, no es posible considerar tan grave la patología de los órganos legislativos, como para afirmar que se encuentran en una real crisis, que las conduciría al exterminio.

Es cierto, se encuentran en una etapa difícil, en un serio período de autodefinition y auto crítica. Desempeñaron un extraordinario papel histórico en la lucha por la libertad y en la búsqueda de una sociedad más justa y democrática; para el hombre del siglo XVIII fueron el paradigma de la libertad. Pero que tal rol al cumplir con su función histórica, se ha agotado,

por ello su principal drama consiste en saber cuales son las labores que, en esta etapa de la historia, les toca desempeñar.

Entonces, el verdadero problema de los parlamentos contemporáneos es de eficacia, de finalidad, de saber si son un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era.

En mi opinión, las asambleas legislativas seguirán siendo por mucho tiempo instituciones públicas necesarias para el funcionamiento del aparato estatal; pero, también, será necesario redefinir sus funciones.

En el caso mexicano, es necesario no perder de vista que, si bien es cierto que la mayoría de las iniciativas de ley son producto de las oficinas de la rama ejecutiva, tal situación de ningún modo es contraria al espíritu de colaboración a que hemos hecho referencia, pues además, la constitución en su artículo 89 le otorga al ejecutivo federal la facultad de intervenir en el proceso legislativo.

Uno de los aspectos de vital importancia para el desarrollo nacional, contemplado por la plataforma electoral priistas, es el que se refiere a la reforma parlamentaria, misma que se funda en la actividad vigorosa y coherente del Poder Legislativo federal.

Otro de los aspectos fundamentales de la reforma parlamentaria consistirá, sin lugar a duda, en una planeación legislativa adecuada, como medio para el proceso legislativo en el que participan tanto el Congreso de la Unión, el Ejecutivo, federal, la Asamblea de Representantes del D.F. y la ciudadanía se desenvuelve dentro de un marco de colaboración y coordinación de funciones, de eficiencia y de oportunidad.

A través de una planeación legislativa, congruente con las aspiraciones de desarrollo del pueblo de México, los aspectos de iniciativa de leyes a través de una calendarización podrán ser enriquecidos con mayores elementos técnicos y con la participación de numerosos especialistas y la ciudadanía en general, quienes a través del mecanismo de consulta popular y otros similares podrán manifestarse en torno a las iniciativas.

De la misma manera, la planeación legislativa podrá hacer frente a los problemas que encarna la moderna legislación -tales como tecnicidad, rapidez, proliferación de normas, oportunidad política, eficacia- así como racionalizar el tiempo y espacios para que sean suficientes y razonablemente discutidos.

En este mismo sentido, sin el trabajo de comisiones las asambleas legislativas estarían imposibilitadas para deliberar racional y ordenadamente. La diversidad de asuntos que deben tratar los Congresos por la necesidad de despacharlos en breve tiempo, exige división del trabajo en el interior de las cámaras y consecuentemente cierto grado de especialización que sólo asegura con la formación de comisiones en su seno.

Las comisiones son una instancia más accesible e inmediata para el desahogo de los intereses individuales o de los que es portador cada senador o diputado; es más fácil convencer a una

asamblea deliberante, si el asunto llevado a discusión trae consigo un acuerdo previo, un estudio detenido y especializado, y una argumentación razonada, ordenada lógicamente y expuesta de tal manera que reduzca el esfuerzo de los demás, para asimilar los objetivos y los medios sugeridos por, el autor de la iniciativa o proposición. Esta es precisamente la naturaleza de los dictámenes e informes de las comisiones y de ahí la universalidad de su existencia dentro de los parlamentos.

En este orden de ideas, la reforma parlamentaria tenderá a fortalecer la estructura y el funcionamiento de las comisiones, para lo cual, entre otros aspectos, deberá contarse con un secretario técnico de forma permanente como parte del servicio civil de carrera de cada cámara. De la misma manera, será conveniente apoyarlos con la estructura administrativa mínima necesaria.

Respecto al trabajo interno de las comisiones, será indispensable ampliar el número de días para el estudio y aprobación del dictamen, regular todo lo relativo al trabajo interno fundamentalmente en lo que se refiere a la votación y los efectos de las resoluciones. Este último aspecto, tiene gran relevancia pues para racionalizar el tiempo de las cámaras deberá normarse con precisión el trabajo del pleno y de las comisiones, dotando a estas últimas con facultades para resolver sobre el proyecto de ley o de decreto en lo particular, dejando para el pleno de la cámara resolver en lo general; con esta medida se agilizarían, en mucho, el trabajo legislativo y se evitaría la duplicación de debates y argumentos. Además, el trabajo de las comisiones se vería enriquecido, puesto que al tener que aprobarlo en lo particular exigiría de un trabajo más técnico y cuidadoso.

En cualquier régimen político, sea éste presidencial o parlamentario, es necesario regular con precisión los derechos y obligaciones de los legisladores. En este sentido, existe una gran laguna jurídica en las diferentes legislaciones que han regulado el Poder Legislativo mexicano; en tal virtud la reforma parlamentaria deberá hacer énfasis en incorporar el régimen jurídico al que deben estar sujetos los diputados y senadores, para lo cual deberán establecerse cuáles son sus derechos, tales como participar en las sesiones, solicitar información a los organismos de la administración pública federal, etcétera. De la misma manera, será necesario regular sus obligaciones, tales como el uso de su investidura, el informe que deban rendir a los electores al término de cada periodo, el respeto al orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias.

Dentro del régimen jurídico de los legisladores se comprenderá también todo lo relativo a la inmunidad parlamentaria, así como a los supuestos para la pérdida del carácter legislador.

La regulación de estos aspectos permitirá que los trabajos de las cámaras se conduzcan dentro de un régimen jurídico preciso y claro que permitirá el mejor funcionamiento del Poder Legislativo.

En el caso del Senado, la reforma parlamentaria deberá buscar vigorizar la presencia del Senado en la comunidad, fundamentalmente reforzando la importancia del Senado, como garantía constitucional contra el centralismo; en este sentido. La reforma deberá insistir en perfeccionar e innovar los mecanismos que acentúen la representación territorial del Senado,

establecimiento, asimismo, métodos de consulta con los estados fundamentalmente con los Congresos locales, en todas aquellas materias que incidan relación de los estados miembros con la federación.

De gran importancia en el Senado mexicano será su participación cada vez más activa y a través de acciones concretas, en materia política exterior, tanto a nivel de ratificaciones de convenios y tratados internacionales, como en lo referentes a su intervención en los nombramientos diplomáticos. En este mismo sentido, su participación en el análisis de la política exterior deberá cobrar nuevas dimensiones.

Por todo lo anterior, la plataforma electoral priista propone un amplio acuerdo interpartidista para la adopción de nuevo régimen interior del Congreso federal que favorezca una vida parlamentaria más coherente, que establezca la responsabilidad de todos los grupos partidistas en el desarrollo de los debates y en la discusión de las propuestas; que regule con precisión los derechos, pero también las obligaciones de los legisladores; que fortalezca sus suficiencia económica; que actualice los mecanismos en comisiones, su composición y número, y que provea de los recursos necesarios a cuerpos especializados de asesoría a los legisladores en las diversas materias sustantivas y de procedimiento del quehacer legislativo, así como a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para que pueda cumplir con eficacia sus tareas de control y vigilancia de las acciones de los tres poderes de la Unión.

La plataforma electoral priista propone, ante todo, un compromiso para actuar racionalmente dentro de ambas cámaras del Congreso de la Unión, en aras de que el Poder Legislativo federal sea el recinto ideal para procurar el bienestar nacional.

A partir de la constitución de Apatzingan y hasta nuestra constitución federal vigente, todas las leyes fundamentales de México con sus características propias, han previsto a la figura de la "división de poderes" como una institución jurídico-constitucional sobre la cual descansa nuestro estado de derecho.

La constitución original de 1917 estructuró todo un sistema de colaboración y controles entre los tres órganos del estado mexicano.

Para ello, fortaleció notablemente al ejecutivo y en menor medida al poder judicial de la federación. Sin embargo, el congreso federal siguió teniendo una gran trascendencia política, pues en él se discuten y toman decisiones de vital importancia para la vida política nacional.

Pensar en "división de poderes" es pensar en democracia. El límite del poder y su distribución en beneficio de la colectividad, son conceptos íntimamente vinculados con la participación ciudadana en el ejercicio del gobierno. Por ello, en México debemos perfeccionar el régimen de colaboración entre el ejecutivo, el Congreso de la Unión y los Tribunales Federales, buscando siempre el perfecto equilibrio que se traduzca en una buena marcha del estado en general.

Aunado a lo anterior, la realidad política de los estados democráticos modernos, agrega un ingrediente importante que ha transformado a la "división de poderes": **los partidos políticos.**

En efecto, desde la integración de los poderes, hasta su funcionamiento, los partidos están presentes haciendo valer su importancia y peso específico sobre los órganos del estado, pues la lucha por alcanzar el poder repercute necesariamente en el ejercicio del mismo.

Si los pensadores clásicos como Montesquieu plantearon la fórmula de que "el poder debe detener al poder" la realidad política contemporánea ha superado ampliamente esta teoría clásica, entre otros factores, por la aparición de los partidos políticos y por la necesidad de gobernar (en sentido amplio) en forma armónica por parte de los tres órganos del estado.

En el Partido Revolucionario Institucional, pugnamos porque los órganos legislativo y ejecutivo, desde su elección, sean un reflejo de la modernización política por la que atraviesa nuestro país. Así, los procesos electorales para renovar a los poderes federales y locales han venido transformándose vertiginosamente, de tal forma que son hoy una muestra innegable de la nueva cultura política que ha invadido todos los aspectos de la vida política nacional. Es por ello que no podría siquiera imaginarse el funcionamiento de un sistema político democrático moderno, sin la existencia y actividad de los partidos políticos dentro del mismo.

Acorde con lo anterior, es un hecho que si el Congreso de la Unión se compone por representantes electos democráticamente por el pueblo, la sola integración del legislativo está supeditada en gran medida al resultado y efectividad que obtenga cada partido en las elecciones que al efecto se celebren. Asimismo, es bien sabido que, la votación en el seno de las Cámaras está sujeta al número de legisladores con que cuente cada fracción partidista dentro del Congreso.

La nueva realidad política mexicana, hace necesario que además de la colaboración entre los "poderes", exista un control entre los mismos, fundado en el ejercicio estricto de facultades que corresponden a cada uno, de acuerdo a la constitución ya las leyes.

De esta manera, por ejemplo, el congreso tiene la potestad de ejercer un control relativo sobre el poder ejecutivo mediante las siguientes figuras previstas constitucional y legalmente: la aprobación del presupuesto anual y de la cuenta pública, son actos en los que el poder legislativo tiene el deber de vigilar el manejo de las finanzas por parte del ejecutivo; los tratados internacionales, no obstante que son firmados por el ejecutivo, todavía están sujetos a su aprobación por parte del senado. Las propuestas para ocupar los cargos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque provienen del presidente de la República, también deben ser aprobadas por el senado y, por último, como un férreo control del congreso sobre el ejecutivo, y para casos extremos en los que la conducta de los altos funcionarios no es ya tolerable, existe el juicio político o de responsabilidad que también puede ser promovido en contra del propio presidente.

Pero la rama ejecutiva, además de contar con amplias facultades para gobernar (en estricto sentido), tienen frente al congreso el derecho de veto, en contra de las iniciativas que provengan de alguna de las dos cámaras, el cuál sólo es superable por dos terceras partes de la votación de cada cámara. Pero el veto no es la atribución más importante frente al congreso, sino que la constitución le otorga al presidente de la República la facultad de enviar iniciativas

de ley al congreso para su discusión y en su caso aprobación, pues como ya lo dijimos, es por demás significativo que la mayoría de las leyes votadas y aprobadas provienen precisamente del ejecutivo.

Por otro lado, no se puede soslayar la función que aún en lo político, tiene el poder judicial de la federación, pues cuenta entre sus atribuciones, nada menos que la de vigilar el control de la constitucionalidad de las leyes y/o actos de autoridad provenientes de los tres poderes del estado, a través del juicio de amparo. Esto es, cualquier ley o acto que provenga de una autoridad, sin importar su jerarquía política o administrativa y que viole los derechos constitucionales de algún particular, puede válidamente ser atacado por vía de amparo, de tal forma que si el poder judicial federal en cualquiera de sus instancias (Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito o Juzgados de Distrito), declara que se han violado los derechos constitucionales de un particular, éste cuenta con toda la fuerza que le otorga la constitución para ordenar a la autoridad el cese o reparación del daño causado al quejoso particular.

De esta forma, los Tribunales Federales son el control jurisdiccional permanente con que cuenta la ciudadanía frente a los tres poderes, que sirve como un vigilante permanente de nuestro estado de derecho.

En suma, en el PRI pugnaremos porque en la próxima legislatura, se fortalezca el Congreso Federal adoptando un nuevo régimen interior del mismo, que favorezca una vida parlamentaria más coherente, encaminada a convertir a las cámaras en dos recintos en donde prevalezca la razón y los argumentos en cada debate, encausando las energías del poder legislativo hacia actitudes coherentes que eleven el debate parlamentario y modernicen en su totalidad las estructuras jurídicas de nuestro país.

De igual forma, pugnamos por que la figura del Presidente de la República, siempre actúe dentro de los cauces y límites que le marca la ley, y por que la administración pública federal tenga como fin lograr el bienestar de la colectividad, en un marco de eficiencia y vocación de servicio por parte de los servidores públicos.

Finalmente, los Tribunales Federales, aunque se han vigorizado notablemente, tienen que ser un ejemplo de imparcialidad y conocimiento de la ley, pues en sus manos están dos funciones trascendentales para preservar el estado de derecho en que vivimos: la impartición de justicia en los procedimientos contenciosos ordinarios, y la defensa constitucional de los particulares frente a los actos de autoridad, que se ejecuta mediante la resolución de los juicios de amparo.

En resumen, además de la colaboración y equilibrio indispensable entre los órganos del estado, cada uno de ellos tiene la obligación ineludible de ejecutar todo acto de autoridad con apego total a la constitución y a la ley.

La legalidad y armonía de los poderes del estado mexicano, son el símbolo de la nueva cultura política que finalmente se traduce en la modernización democrática que experimenta el México de nuestros días.