

Trama Política

Boletín número 3 del mes de marzo del 2010.

Año 3, número 137

Contenido.

- Contenido..... 2**
- La Reforma del Estado. 3**
- La Iniciativa de reforma política del PRD, PT y Convergencia..... 3**
- Preámbulo..... 3**
 - Democracia representativa. Candidatos independientes..... 4
 - Democracia participativa..... 4
 - Plebiscito y Referéndum..... 5
- La democracia participativa. 5**
 - Iniciativa ciudadana. 7
 - Revocación de mandato..... 7
 - Aprobación bicamaral de los tratados internacionales..... 8
- Riesgos de algunas fórmulas de la democracia participativa..... 9**
 - Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. 9
 - Aprobación del presupuesto y su reconducción..... 10
 - Auditoría Superior de la Federación. 10
 - Fuero constitucional y procedimiento de declaración de procedencia. 11
 - Juicio político. 12
 - Facultades al Congreso y las Cámaras en materia de Investigación. 13
 - Equilibrio de poderes. 14
 - Ratificación de Gabinete. (9/03/2010) 14
 - Iniciativa parlamentaria preferente..... 15
 - Autonomía del Ministerio Público. 15
 - Estado Laico..... 15
- Las modalidades propuestas de participación ciudadana parecieran excesivas y poco realistas..... 16**
- Claves del documento 18**
- Fe de erratas. 18**
- Notas al final del documento 18**

La Reforma del Estado.

La Iniciativa de reforma política del PRD, PT y Convergencia.

Preámbulo.

La iniciativa de reforma política de los partidos PRD, PT y Convergencia, tal como lo hicimos notar desde la consideración de su Exposición de Motivos, hace hincapié en una división entre la democracia representativa __ es decir, la que prevalece actualmente en el país __, y la democracia participativa en la cual demuestran una gran confianza y, por ello, quieren ampliarla sustantivamente en la reforma que pretenden lograr para nuestro sistema político.

*Ejemplos de la institucionalización de la demagogia dizque democrática y de la dictadura de las mayorías manipuladas por el gobierno mediante referéndum y plebiscitos, como en el caso de Venezuela con la Presidencia de **Hugo Chávez**, nos debieran obligar a limitar cuidadosamente esas figuras de la democracia participativa a los casos y las formas que pudieran realmente justificarse y conjurar así los graves inconvenientes que pueden ser acarreados por un uso demasiado frecuente e irreflexivo de ellas.*

En la Iniciativa se hace mención al laicismo. Difícilmente podrían las iglesias, de manera significativa la Iglesia Católica, estar en desacuerdo con la separación entre la Iglesia y el Estado ya que la doctrina evangélica __Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios__ se ha venido depurando a través de los siglos, reconociendo, además, que nunca antes de la civilización cristiana se dio esta separación.

De tal manera que al margen de excesos que se han dado en la historia, tanto por la vertiente de la innecesaria e indeseable intromisión de la Iglesia en los ámbitos prácticos temporales __que no son de su incumbencia, sino de manera indirecta por lo que se refiere a los principios éticos universales que propugna afirmando que debieran regir sobre toda acción humana__, como de la pretensión del Estado de limitar la función propia de las iglesias; la separación de la Iglesia y el Estado es ya la regla deseable en todos los regímenes democráticos.

Debiera pues prevalecer una sana laicidad donde se reconozca el derecho fundamental a la libertad religiosa de todos los ciudadanos sin excepción, que debe ser respetado en todas sus dimensiones y consecuencias, tanto por las iglesias y la sociedad, como por el gobierno.

Democracia representativa. Candidatos independientes.

La participación ciudadana es un elemento esencial en las democracias modernas, lo que representa trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

Las candidaturas Independientes, son una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un régimen democrático. La apertura en esta materia, significa un avance en la construcción de nuestra democracia.

... la tendencia internacional es el fortalecimiento de los regímenes democráticos a partir de la coexistencia de un sistema de partidos y de candidaturas independientes.

... lo que proponemos es adicionar una fracción V con tres apartados al párrafo segundo del artículo 41, de modo que, se regulen las candidaturas independientes, y que en su oportunidad se desarrollen las bases que sirvan de referente a las constituciones y leyes electorales de los estados y el Distrito Federal.

Proponemos, que los candidatos independientes lo podrán ser para las elecciones a presidente, diputados y senadores.

En otro orden de ideas, es necesario dejar asentada la intención de las fuerzas partidistas que sustentan esta iniciativa, de presentar posteriormente a la presente, una iniciativa de Ley de Partidos, en la cual se establezcan en forma independiente a la normatividad que estructura los procedimientos y las funciones de las autoridades electorales, las bases precisas para la formación, registro, funcionamiento y, en su caso, desaparición de los partidos políticos.

Democracia participativa.

En el primero de los objetivos trazados el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato constituyen mecanismos de participación que no suplen las obligaciones ni potestades del Estado y tampoco trasladan las responsabilidades de éste hacia el ciudadano; pero, en alguna medida, sí permiten a la sociedad confrontar decisiones gubernamentales o legislativas, llegando incluso a revertir la confianza concedida a un ciudadano ungido como servidor público, anteponiendo a cualquier determinación representativa la permanente supremacía decisoria de la soberanía que emana y reside en el pueblo. Lo que genera válvulas de escape para la conducción institucionalizada de la inquietud o inconformidad ciudadana.

Se busca, pues, colocar a la opinión pública como base política para promover una mayor gobernabilidad del Estado. Circunstancia que en nuestra nación se aprecia urgente ante las nulas posibilidades que hoy ofrece un desarticulado proceso de comunicación sociedad estado, traducido en la creciente demanda ciudadana y la cada vez más grave incapacidad de respuesta de quienes detentan el ejercicio del poder.

Ese primer objetivo tiene por consecuencia el cumplimiento del segundo: La apertura de canales institucionales para el ejercicio directo de la potestad ciudadana, sobre todo cuando los canales representativos se internan en una crisis de credibilidad, trae aparejado un potencial importante de renovación de la conciencia ciudadana, generando una actitud de colaboración para el mejor ejercicio del poder público, así como para la corrección de la dirección que éste ha tomado, haciendo uso de vías alternativas a las que están bajo el dominio del propio poder.

Las funciones y los beneficios del cogobierno, es decir, la colaboración propositiva entre sociedad y gobierno, que ofrece en su forma teórica la democracia directa sólo tienen posibilidades de

concreción cuando los dos objetivos anteriores se han materializado en alguna medida.

Los mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia directa en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa, como autorizaciones a sus actos o, incluso, como mecanismos decisorios cuando hay alternativas de acciones de gobierno.

.. la actual representación política no permite una participación ciudadana activa y significativa en las cuestiones públicas que afectan de modo inmediato a la cotidianidad. Aún cuando, en algunos casos, esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población, lo que regatea legitimidad al gobierno por promover intereses contrarios al bienestar de la comunidad, o bien, por la evidente toma de decisiones en completo desconocimiento de la materia.

... Es preciso dar el mecanismo a la población para que se oponga, rectifique o justifique con su propia decisión cualquier ley o acción de gobierno.

Es por ello que decidimos incluir las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, cuyos objetivos específicos se refieren a la acción facultativa de la población para tomar parte vinculante en las decisiones políticas a través de la participación en las urnas. Su regulación específica sería la siguiente:

La democracia participativa.

Por lo que se refiere a la democracia representativa, el primer elemento sobre el que bordan su propuesta es el de los candidatos independientes.

Es de hacerse notar su insistencia en este tema sabiendo que el PRI se muestra contrario a esta figura. Muchos observadores han supuesto que el PRI se empeña en confirmar la tendencia de fortalecer la llamada "partidocracia" mientras que, por contraste, aparentemente cuando menos en este apartado, la "izquierda" está abierta a la posibilidad de abrir otros caminos para que el ciudadano no sólo ejerza su derecho a votar, sino también, tal como nuestra Constitución lo garantiza, pueda ser votado.

Plebiscito y Referéndum.

Para que cumplan con la función que consideramos conveniente, proponemos que por vía del referéndum se sometan a ratificación las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando se presente dentro de los sesenta días posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen.

Únicamente proponemos como restricción que no puedan someterse a referéndum aquellas leyes referentes a materias fiscal, presupuestaria y defensa exterior de la Federación.

Por su parte, la realización del plebiscito versará en materia de políticas u obras públicas o bien de otras acciones de gobierno, si lo solicita un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los treinta días posteriores a la fecha en que se determine la realización del acto o en que se haga pública la determinación.

El resultado de ambas consultas será vinculante y, para procurar su legitimidad, serán organizados y regulados por las autoridades electorales federales, las que deberán garantizar, entre otras cosas, que la propaganda relativa a esos procesos en medios de comunicación se realice con criterios de equidad y en los tiempos que correspondan al Estado.

En los extractos de su Iniciativa que hemos incluido en esta edición, proponen adicionar una V fracción, al segundo párrafo del Artículo 41 de la Constitución, para regular las candidaturas independientes __ que ya son permitidas en la Carta Magna__ y también quieren abrir la puerta para que se reformen, en consonancia, las constituciones y las leyes electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Es interesante hacer notar que en el remate de este apartado hacen explícita su intención de generar una “Ley de Partidos” que de manera suficiente __a su juicio__ norme las bases para la formación, registro, funcionamiento y, en su caso, la desaparición de esas organizaciones.

Nos parece digna de considerar esta posición de los partidos de “izquierda” que debiera ser apoyada para romper el círculo vicioso, generado y prohiado por otros partidos, que deviene en un peso excesivo de estas organizaciones dando lugar, tal como lo comentamos líneas arriba, a la generación de la “partidocracia”.

Otra vertiente que proponen de la democracia participativa es mucho más amplia. Incluyen el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y, de manera muy específica, la revocación de mandato. Es ésta una mezcla que no es fácil de conciliar, porque aún cuando todas estas figuras forman parte de la llamada democracia participativa, lo cierto es que tienen características funcionales y consecuencias muy distintas entre sí y, desde luego, también su pertinencia en algunos casos y sus posibles inconvenientes en otros, son totalmente diferentes dependiendo del modo concreto como se apliquen, del sistema político en su conjunto en el cual estén contempladas, así como los parámetros dentro de los cuales sean aplicadas.

Para justificar esas formas de democracia participativa se hace referencia a los conceptos primarios, no funcionales, de la democracia, afirmando, por ejemplo, que debe prevalecer de manera permanente la “supremacía decisoria de la soberanía que emana y reside en el pueblo”. Más adelante se pretende nada menos que colocar a la “opinión pública como base política para promover una mayor gobernabilidad del Estado”.

En otros párrafos se habla de un “co-gobierno” derivado de una cierta “colaboración propositiva entre sociedad y gobierno”.

*Todo lo anterior evidencia francamente una posición “idealista” __en el sentido de poco realista__ de la democracia, situación que por ejemplo, **Giovanni Sartori**, señala como uno de los peligros mayores de los sistemas democráticos, al generar expectativas totalmente inalcanzables a través de este tipo de mecanismos de participación ciudadana.*

La falta de realismo se evidencia aún más cuando se alega que con esas figuras se podría alcanzar “una participación ciudadana activa y significativa en las cuestiones públicas que afectan de modo inmediato a la cotidianeidad”, argumentando que se debe buscar una especie de “aceptación general de la población” porque, según esta teoría, sería necesario, mediante esos recursos, dotar a la población del mecanismo apropiado “para que se oponga, rectifique o justifique... cualquier ley o acción de gobierno”.

La propuesta en estos términos no sólo parece poco realista sino también riesgosa, porque se alega que la adopción de esas fórmulas democráticas buscaría corregir decisiones adoptadas por los legisladores

__desde luego por la mayoría de ellos__, sin la aceptación general de la población y en ocasiones con desconocimiento de las materias que se están discutiendo.

Nos vemos obligados a preguntarnos si “la opinión general” expresada a través de un plebiscito o de un referéndum podrían garantizar eficazmente la adopción de decisiones acordes con el bienestar de la comunidad y, sobre todo, con el debido conocimiento de las materias que, en efecto, frecuentemente son ignoradas por los legisladores pero que, en tales casos, podrían sin duda ser mucho más desconocidas por la población en general. Los ciudadanos, además, tendrían la desventaja de que difícilmente podrían acudir a los expertos a los cuales pueden convocar, y __deberían hacerlo__, los legisladores.

Iniciativa ciudadana.

Con el objeto específico de permitir al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, proponemos incluir la facultad para que un grupo de ciudadanos presenten iniciativas de ley o decreto al Congreso de la Unión.

Para garantizar que la propuesta es efectivamente del interés común de algún sector social, consideramos que basta que la iniciativa sea respaldada por el equivalente al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. En congruencia, para garantizar que el interés ciudadano no quede desatendido por el Congreso, otorgamos a la iniciativa ciudadana el carácter de preferente.

Revocación de mandato.

Ningún pueblo debe ser obligado a mantener en el poder a gobernantes que no desea. Por ello, la revocación de mandato es también un instrumento de profunda democracia política. Con ella, los gobernantes tendrán siempre presente que su elección no es una autorización para seis años, sino un compromiso con el pueblo que puede serle reclamado ante cualquier falta.

La consulta necesaria será iniciada por petición popular y será capaz de revocar el mandato del Presidente de la República, gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México,

presidentes municipales y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El mecanismo sólo podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste, procurando con ello que la gestión de los funcionarios esté en las mejores posibilidades de evaluación.

Reforma al Poder Legislativo. Conformación de las cámaras.

Otra de las demandas históricas de la izquierda mexicana y los partidos que la representan ha sido la democratización efectiva de la integración de los órganos del poder legislativo, a fin de hacer realidad el paradigma de la proporcionalidad en la representación nacional depositada en ambas cámaras del Congreso de la Unión por sufragio ciudadano.

... se propone modificar la integración de dichas cámaras, así como el consecuente cambio en el sistema electoral, teniendo en cuenta su significado estricto en tanto mecanismo o fórmula para convertir los votos ciudadanos en escaños del Congreso. Nuestra propuesta consiste en la adopción de un sistema de representación proporcional pura tanto para la elección de diputados, como de senadores, consiguiendo la correlación más cercana posible entre los segmentos de electores que se hayan pronunciado por las diferentes opciones partidistas en los comicios federales y el número de representantes que dichas opciones alcancen. El único cargo a

elegir por el principio de mayoría relativa seguirá siendo el de Presidente de la República.

El número de integrantes tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado se mantienen en 500 para la primera y en 128 para la segunda. No consideramos, contra lo expresado en iniciativas de otras fuerzas políticas, que el simple recurso de reducir el número de los integrantes del Congreso de cumplimiento a los objetivos de la modernización democrática del país, vaya, ni siquiera a las más sentidas demandas de los ciudadanos.

Si... se suman otras propuestas que igualmente militan en contra de la pluralidad de partidos, como es el de elevar hasta el doble el umbral mínimo de votación para la conservación de registro, o el establecimiento de la segunda vuelta electoral en la cual las cámaras se elijan cuando ya se ha dado la elección de Presidente de la República, queda en evidencia que la intención oculta es la de favorecer el bipartidismo, bajo la falacia de que la promoción de mayorías “estables” daría gobernabilidad al país, cuando lo cierto es que no significa otra cosa que premiar la incapacidad del gobierno para construir Acuerdos.

Así, en el caso del Senado de la República se propone elegir a 96 senadores a razón de tres por cada entidad federativa, convertidas en circunscripciones electorales plurinominales. En esta primera ronda los partidos y, en su caso, los candidatos independientes, inscribirían una lista con tres fórmulas de candidatos, a efecto de que en cada circunscripción se asignen a los partidos o listas de candidatos independientes los escaños que correspondan, a través del método de cociente natural y resto mayor, tomando como referente la votación total de la circunscripción. En una segunda fase, las restantes 32 senadurías serían asignadas a partir de una lista nacional con el mismo número de fórmulas que presentarán sólo los partidos políticos, y en la que éstos participarían con la suma de los remanentes de votaciones que tuviesen en todas las circunscripciones electorales.

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, se propone que, en forma similar al Senado, se elijan 400 escaños en una primera ronda, que serían asignados en 32 circunscripciones plurinominales, una por cada entidad federativa, en las que previamente se habría determinado el número de diputados a elegir mediante el sistema de cociente electoral, es decir, de acuerdo al criterio hoy establecido en la constitución de dividir el número total de población que arroje el último censo de población, entre 400 escaños, para obtener un cociente natural por el que luego se dividiría la población de cada entidad para obtener el número de escaños que corresponde elegir en cada circunscripción.

Una vez hechas las elecciones, se asignará en cada entidad el número de diputados que le corresponda por el método de cociente natural y resto mayor, conforme a la votación de cada partido y listas de candidatos independientes, en su caso. En una segunda ronda se asignarían 100 escaños de una lista nacional de fórmulas que presente cada partido político, nuevamente por el método de cociente natural y resto mayor, utilizando para ello la suma de las votaciones remanentes en las 32 circunscripciones. En todo caso, el criterio aplicado para el diseño de esta fórmula cumple también a cabalidad con el principio constitucional de que la población representada por cada diputado representante de la nación, sea homogénea en número.

Aprobación bicameral de los tratados internacionales.

En efecto, a partir de la tesis aislada emitida en 1999 por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la jerarquía de los tratados internacionales y las leyes federales, las normas aprobadas por el Senado de la República, a través de los tratados internacionales, poseen una jerarquía superior a la de las leyes federales.

En nuestra perspectiva, esto representa una distorsión jurídica que es preciso corregir de

inmediato. Y ello puede hacerse de dos formas: La primera, modificando el criterio emitido por la SCJN en su tesis aislada 77/99. La segunda, dotando a la Cámara de Diputados de la facultad de aprobar también los tratados internacionales suscritos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal. Y éste es precisamente el sentido de la iniciativa que hoy ponemos a su consideración.

En este contexto, proponemos dotar a la Cámara de Diputados de la facultad de aprobar los tratados

internacionales suscritos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, particularmente aquellos que versen sobre materias vinculadas a las facultades otorgadas a la Cámara de Diputados por el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y compartir con la Cámara de Senadores la facultad de aprobar las convenciones diplomáticas, tomando en cuenta el impacto que el derecho internacional contemporáneo ha adquirido sobre nuestra legislación secundaria.

Riesgos de algunas fórmulas de la democracia participativa.

En la Iniciativa de la “izquierda” proponen el referéndum para ratificar reformas constitucionales y la posible derogación de leyes. Y el plebiscito en materia de políticas y obras públicas o bien de otras acciones de gobierno que, de esta manera, podría estar en un riesgo permanente de entrar en controversia con la población al tener que suspender, anular, o modificar las acciones correspondientes a la aplicación de sus políticas públicas. La inestabilidad del gobierno en esas circunstancias podría ser sumamente seria.

Otra propuesta que podría resultar mucho más aplicable y apreciable es la de la “iniciativa ciudadana”. Ésta se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos organizados puedan presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, instancia que se encargaría, como en el resto de las iniciativas, de estudiarlas en las comisiones correspondientes y, eventualmente, rechazarlas o aprobarlas.

Llama la atención que para esos casos la propuesta califica a todas las iniciativas ciudadanas como de carácter preferente, es decir, con la obligación, por parte del Congreso, de atenderlas dentro del periodo legislativo correspondiente, para aprobarlas o rechazarlas, sin posibilidad de dejarlas pendientes para su posterior discusión.

Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

Por disposición constitucional, el Estado mexicano es rector del desarrollo económico de la Nación con el fin de garantizar su integralidad y sustentabilidad, así como fomentar el crecimiento económico, el empleo y la mejor distribución del ingreso y de la riqueza, para cuyos efectos se organiza un sistema nacional de planeación democrática, con participación multisectorial, y se establece el Plan Nacional de Desarrollo y los programas gubernamentales para ejecutarlo.

Considerando que el Plan Nacional de Desarrollo recoge las demandas sociales y establece las

prioridades económicas y sociales del país, precisando la estrategia para solventar las necesidades de la nación, es preciso que el Congreso de la Unión, en su carácter de representación popular, por medio de la Cámara de Diputados pueda discutir, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo para adaptarlo a la realidad nacional y a una visión de millones de mexicanos que los eligieron con base en sus propuestas e ideas, cercanas a sus necesidades y anhelos.

Además, esta iniciativa considera la integración del Consejo Económico y Social como una instancia de participación de organizaciones

sociales precisamente en el sistema nacional de planeación democrática.

Aprobación del presupuesto y su reconducción.

A raíz de la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el proceso de presupuestación para el ejercicio de 2005, dirimida por la Suprema Corte al resolver una controversia constitucional, se han mantenido en la discusión pública política diversos temas relativos al proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Algunos de los más importantes ya han sido resueltos, como la potestad de la Cámara de Diputados para modificar la iniciativa presidencial en la materia, que ahora es expresa en la Constitución.

En nuestro esquema, el Ejecutivo podrá observar el decreto de Presupuesto de Egresos en un término de 10 días hábiles posteriores a su recepción. De no hacerlo o de manifestar su conformidad, deberá publicarlo en los siguientes 5 días hábiles. De observarlo, la Cámara deberá discutir y aprobar de nuevo el decreto, por la misma mayoría relativa. Por último, en el escenario de que la promulgación no se realice en los plazos especificados, el presidente de la Cámara de Diputados podrá ordenar directamente la publicación del decreto, garantizando así su entrada en vigor.

Nuestra propuesta de una reconducción: la aplicación del mismo presupuesto del año anterior, aunque con ajustes automáticos derivados de la inflación y algunos otros índices cuantificables. Si la Cámara de Diputados, por cualquier motivo, no expidiera el decreto de Presupuesto al primer día del año que habría de aplicarse, se prorrogará el mismo decreto del año anterior, dando oportunidad al gobierno de realizar ajustes derivados del cumplimiento de compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados, previa información a la Cámara de Diputados.

Por último, se propone eliminar del texto constitucional las partidas secretas, instrumento absolutamente en desuso.

Auditoría Superior de la Federación.

... La corrupción en el manejo de los recursos públicos en nuestro país no es un fenómeno aislado, sino que ha estado íntimamente vinculada con el funcionamiento del poder político. Por ello, un eficaz instrumento de fiscalización del Estado mexicano debe estar capacitado para el combate a la criminalidad que existe en el manejo de los recursos de la nación.

Consideramos que avanzar hacia el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación implica, como elemento fundamental, dotarle de capacidad para perseguir los delitos que se cometan contra la hacienda pública, en lo que toca a la administración de ingresos y egresos; lo que, a su vez, tiene dos implicaciones inmediatas: caminar hacia la independencia del órgano y establecer una excepción al principio de monopolio de la acción penal en manos del Ministerio Público.

Nuestra propuesta consiste en facultar al órgano fiscalizador de capacidad para realizar toda clase de investigaciones, solicitar las órdenes de aprehensión y perseguir ante los tribunales los delitos, actividades que precisan de una renovación a fondo de la institución pues no pueden llevarse a cabo sólo con los métodos contabilidad y auditoría. Romper de esta forma el monopolio de la acción penal que aún detenta el Ministerio Público es preciso, sobre todo a la luz de su incapacidad demostrada en la persecución de los delitos relacionados con el manejo de ingresos y egresos federales.

... la iniciativa plantea que la Cámara de Diputados pueda ordenar al órgano fiscalizador la realización de investigaciones especiales que, a su juicio y ante los indicios que pueda percibir, sean necesarias para el mejor desempeño de las funciones de defensa de los recursos de la nación.

La iniciativa propone que el órgano de fiscalización sea dirigido por un consejo integrado por cinco miembros, elegidos por la Cámara de Diputados.

Para subsanar la ausencia de una policía incorporada al órgano de fiscalización, que sería necesaria para ejecutar las órdenes de aprehensión y realizar algunos otros actos semejantes, se obliga al Procurador General de la República a dar auxilio al órgano fiscalizador.

Como expresión de todo lo anterior, se propone que los estados y el Distrito Federal integren entidades de fiscalización que tengan semejantes atribuciones.

Fuero constitucional y procedimiento de declaración de procedencia.

..., actualmente en nuestro país las figuras del fuero constitucional y la declaración de procedencia se separan de los principios históricos que les han dado origen, pues han devenido más en coberturas de impunidad para algunos funcionarios, que como una eficiente protección de los funcionarios frente a la acusación política. ... la persistencia de diversos problemas:

a) El fuero es visto como un permiso de impunidad durante el ejercicio de un cargo público, al grado de que las fuerzas políticas han llegado a proteger con funciones representativas a miembros que son acusados de algún delito;

b) El procedimiento para retirar el fuero desatiende los principios de la presunción de inocencia y plena separación de las funciones que cada poder ejerce. Por un lado, el funcionario acusado debe ser separado del cargo antes de que se dicte una sentencia que compruebe la comisión del delito. Por otro lado, se encarga a la Cámara de Diputados el prejuzgar sobre la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado;

c) La declaración de procedencia se desarrolla mediante un intrincado procedimiento, cuyas

inconsistencias permiten su manipulación por la mayoría parlamentaria.

Así, quienes signamos la presente iniciativa compartimos la idea de que los legisladores, cumpliendo con las atribuciones inherentes a su representación, únicamente deben considerar con criterios políticos si deben o no conceder la declaración de procedencia solicitada por el juez de la causa que ha emitido la sentencia. Nuestra propuesta entonces permitiría 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.

Dicho proceso podría culminar en una sentencia emitida por el juez de la causa, pero sin que el inculpado dejara de desempeñar su cargo durante el tiempo que dure el proceso.

Este esquema garantizaría la continuidad en el desempeño de las funciones de los órganos esenciales del Estado mexicano, mientras se lleva a cabo sin restricciones un proceso judicial que deberá culminar en la condena o absolución del individuo.

Por otra parte, para procurar la eficacia de este mecanismo de responsabilidad, se propone que en el nuevo procedimiento para la declaración de procedencia la Cámara de Diputados se ajuste a un plazo máximo de diez días hábiles, a partir de la recepción de la solicitud del juez de la causa, para emitir su resolución. Salvo en el caso del Presidente de la República pues, por la relevancia de la función que desempeña, tal servidor público deberá ser desaforado, en su caso, en un plazo que se eleva al doble y mediante un procedimiento bicamaral. Y como mecanismo para garantizar que dichos plazos no podrán ser sujetos a manipulación jurídica o política, se prohíbe desde la constitución la procedencia de ninguna suspensión judicial, administrativa o parlamentaria contra la realización de las sesiones en que las cámaras actúen como jurados.

Juicio político.

... Al igual que el desafuero, el juicio político encuentra problemas jurídicos y políticos que lo han hecho ineficaz. Las razones son prácticamente las mismas: la manipulación política de las fuerzas mayoritarias, que tiende a la impunidad de los funcionarios, y el inoperante procedimiento al que se le somete.

Por ello, nuestra propuesta es la reelaboración del procedimiento, bajo las siguientes bases:

1. Se cambia la actual potestad ciudadana para solicitar el juicio político, por una función de la minoría parlamentaria, para efecto de garantizar un mínimo acuerdo representativo respecto de la ineficacia de una persona en el desempeño de la función pública que se le ha encomendado.
2. Se establece el juicio político como el mecanismo idóneo para que el Congreso destituya a aquellos funcionarios que han sido ratificados por alguna de sus cámaras y que por alguna razón han perdido la confianza de la representación

popular, a manera de la moción de censura que es común en los regímenes parlamentarios.

3. Se establece un procedimiento ágil, sumarísimo, que necesariamente debe llegar a una resolución dictada por el pleno de una o de ambas cámaras. El proceso debe agotarse, como máximo, en 30 días hábiles, respetando en todo momento el derecho de audiencia y de defensa del denunciado.

4. El procedimiento sigue siendo bicamaral. Se respetan las actuales facultades de la Cámara de Diputados, para erigirse en jurado de acusación y de esta forma resolver y ha lugar a acusar o no al denunciado, y del Senado, para erigirse en jurado de sentencia y resolver en definitiva si ha lugar o no a la sanción del funcionario.

Así, los legisladores que signamos esta iniciativa, ofrecemos a la discusión del Legislador Federal una propuesta viable de fortalecimiento de este órgano federal en sus funciones de control del poder, específicamente en lo que hace a la responsabilidad de los servidores públicos, para resguardar la buena marcha de la administración pública, la función legislativa y la administración de justicia.

La revocación de mandato.

Dentro de este apartado de la democracia participativa se encuentra la propuesta de revocación de mandato. Sabemos, de entrada, que el PAN y el PRI están en desacuerdo con la asunción de esta posibilidad.

En la Iniciativa de los partidos de “izquierda” se afirma que con esa reforma “los gobernantes tendrán siempre presente que su elección no es una autorización para seis años, sino un compromiso con el pueblo que puede serles reclamado ante cualquier falta”. Desde luego, el alcance de una posible aprobación de la Iniciativa en tales términos introduciría en todo nuestro sistema político una fragilidad permanente, nacida del riesgo continuo de que el gobernante pueda ser defenestrado.

Si se introdujera la revocación de mandato en el ambiente político actual dominado por la rebatiña continua entre los partidos, por cualquier causa, con argumentos en ocasiones francamente deleznable, sería sumamente riesgoso y totalmente inconsecuente, pensamos, porque no sería sensato ignorar el deficiente grado de madurez, bastante pobre por cierto, de nuestra incipiente democracia.

Como ya lo hemos comentado en otros apartados, ésta es una figura mucho más pertinente en los

sistemas parlamentarios donde el Jefe de Estado no está sujeto a estas veleidades por parte de los congresos. La destitución afecta únicamente a los jefes de Gobierno que son elegidos por las mayorías parlamentarias y que, en consecuencia, pueden ser removidos cada vez que esa mayoría cambia de signo por variar su composición. En nuestro caso, el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, titular personal del Poder Ejecutivo. Por ello, el Congreso, en México, no debería poder desconocer el sufragio del pueblo.

Lo cierto es que debemos generar una nueva cultura política mediante la cual haya, por parte del electorado, una mayor conciencia de su responsabilidad al elegir por un periodo determinado, de duración razonable __seis años, como tenemos ahora o bien, por ejemplo, dos periodos de cuatro años como tienen en otros países__, a un gobernante que reúna las características adecuadas para cumplir exitosamente con su función.

Si se alega que esto es muy difícil que se dé en nuestra ciudadanía, con el grado de educación y de escasa conciencia cívica que prevalece en el país, nosotros preguntaríamos ¿cómo se podría lograr, con esas mismas premisas, una eventual decisión de revocación de mandato del gobernante previamente elegido, asumida de manera ilustrada, responsable y prudente?

Tan difícil una decisión como la otra. Pero, realistamente, es preferible una razonable estabilidad del gobierno por el periodo determinado legalmente, que sólo pueda ser interrumpido por gravísimas razones que den lugar a un proceso político suficientemente maduro, para casos excepcionales __siendo además una realidad que, institucionalmente, el mandatario en tales coyunturas bien podría ser acotado por los otros dos Poderes__, al traumatismo de la destitución del gobernante, como dice la iniciativa __probablemente en un exceso impensado__: “ante cualquier falta”.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, es decir, a la conformación de las cámaras de Diputados y Senadores, el mecanismo propuesto en la Iniciativa no deja de tener ciertas virtudes. Introduce un sistema diferente, mediante la adopción de lo que llaman “un sistema de representación proporcional pura, tanto para la elección de diputados como de senadores”.

Dejan intacto tanto el número de diputados, 500; como de senadores, 128. En el caso de los diputados 400 se elegirían, en una primera ronda, en 32 circunscripciones plurinominales, una por cada entidad federativa, de acuerdo con el número total de la población en cada una de ellas. Y 100 escaños en una segunda ronda con la suma de las votaciones remanentes del proceso anterior, en las 32 circunscripciones. Es decir, la iniciativa de reforma de la “izquierda” busca eliminar el principio de la mayoría relativa que actualmente rige para 300 diputados y 64 senadores.

En otra propuesta pretenden que los Tratados Internacionales no sean ratificados únicamente por los senadores sino que también lo sean por los diputados, sobre todo aquéllos que se refieran a materias vinculadas con facultades exclusivas otorgadas a esa Cámara, __de diputados__.

Facultades al Congreso y las Cámaras en materia de Investigación.

... En lo fundamental, se fortalecen las funciones de las comisiones de investigación de ambas

cámaras del Congreso, siendo éstas instrumentos esenciales para el desarrollo de los trabajos legislativos de investigación y de contrapeso a las decisiones gubernamentales.

Su fortalecimiento incluye la facultad de requerir el auxilio de la Auditoría Superior de la Federación para el desarrollo de sus investigaciones. Así mismo, se facilita su creación, permitiendo que ésta se realice a pedido de una cuarta parte de los miembros de cualquiera de las cámaras. Por último, se amplía su ámbito de acción a cualquier asunto.

Para el cumplimiento de sus objetivos, las comisiones de investigación podrán además citar a cualquier persona, con el propósito de que aporte información o elementos pertinentes, fortaleciendo de esa manera el diálogo entre los poderes, pues fomenta el intercambio cotidiano de asuntos y temas entre los secretarios de despacho y legisladores y no sólo en el formato de la glosa del informe.

Equilibrio de poderes.

En México, padecemos décadas de un presidencialismo extremo de rasgos autoritarios. El arribo en 2000 a la Presidencia de la República de un candidato abanderado por un partido político diferente al hegemónico, si bien significó la deseada alternancia, lo cierto es que inició el deterioro y debilitamiento acelerados de la institución presidencial, derivado de las características particulares del titular del Ejecutivo. Ante ello, fue necesaria la construcción de una nueva normatividad constitucional, con definiciones precisas sobre los alcances y límites de la actuación de los distintos poderes de la Unión.

La pérdida desordenada y caótica de poder presidencial en áreas significativas de control e interlocución política, no se tradujo en el fortalecimiento del Poder Legislativo ni en un sano equilibrio de las facultades de los tres poderes. A la par que el poder presidencial, se fueron deteriorando las instituciones del Estado, lo que derivó, entre otras cosas, en la feudalización de los poderes estatales.

Ratificación de Gabinete. (9/03/2010)

... A pesar de las diversas reformas constitucionales y legales realizadas durante los últimos doce años por el Congreso de la Unión, se han limitado sólo algunas facultades al Poder Ejecutivo. El verticalismo y centralismo presidencialista son perceptibles en prácticamente todos los ámbitos de la vida pública y política de la Nación.

En el actual escenario de concentración de poder en torno al Ejecutivo, ante la eventualidad de una crisis de la institución presidencial o de una dificultad personal del Presidente la estabilidad de la Nación se coloca en riesgo.

La propuesta de ratificación del gabinete pretende acotar la laxitud en el control del ejercicio del poder público. La intención de esta iniciativa es contar con funcionarios públicos que tengan el reconocimiento y la confianza de la mayoría de las fuerzas políticas, tanto en sus capacidades profesionales como en sus aptitudes políticas, acercándonos así a tener funcionarios públicos de estado y no actores partidistas en funciones públicas. La ratificación implica también una corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno y un compromiso del Poder Legislativo a dar seguimiento al desempeño de los miembros del gabinete que ha ratificado. Por ello, proponemos (que) la propuesta de nombramiento de los secretarios de despacho, integrantes del gabinete presidencial, siga siendo una facultad presidencial pero el nombramiento sea mediado por una sana y necesaria evaluación de su trayectoria, perfil y capacidad profesional para dirigir las dependencias correspondientes.

... Por ello proponemos reformar los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que la Cámara de Diputados ratifique por mayoría absoluta los nombramientos que haga el presidente del Secretario y los empleados superiores de Hacienda y de los demás secretarios de despacho, con excepción de los encargados de política

exterior, defensa, marina y el Procurador General de la República, que serán ratificados por el Senado de la República.

Iniciativa parlamentaria preferente.

La gran mayoría de las iniciativas presentadas por los distintos sujetos legitimados, ni siquiera son conocidas por el Pleno de los representantes del pueblo, mucho menos que son discutidas y votadas. Dicha circunstancia es preocupante, pues obstaculiza la continua actualización del orden jurídico mexicano, toda vez que entorpece la correcta producción de normas en el procedimiento legislativo.

...Esto se debe a la falta de una consecuencia jurídica efectiva ante la omisión de las comisiones de emitir su dictamen, pues la flexibilidad de las normas respectivas, únicamente ha dado lugar a lo que se le ha denominado “congeladora legislativa”, que es conformada por el conjunto de iniciativas que se unen día a día al rezago legislativo.

...Nuestra propuesta es que tanto el Presidente de la República, como los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión puedan presentar un número determinado de iniciativas con carácter de preferentes, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario. Además, las iniciativas presentadas por ciudadanos serán siempre de carácter preferente.

Autonomía del Ministerio Público.

... El Ministerio Público, tal y como se encuentra constituido en la actualidad, ha sido rebasado no solamente por el cada vez más grande fenómeno delincencial, sino también por los profundos y arraigados vicios que le aquejan, tales como la excesiva burocratización, la falta de agilidad en la tramitación de averiguaciones previas, la falta de capacitación de sus agentes, la violación

sistemática de los derechos humanos, así como la infiltración de grupos criminales.

... Proponemos la reforma al párrafo primero del artículo 21 para regresarle al Ministerio Público el mando directo de las policías en el orden de gobierno que le corresponda.

... En el párrafo noveno, estimamos necesario incorporar que en lo referente al respeto a los derechos humanos a los que se obligan las instituciones de seguridad pública, a la par de reconocer lo que señala nuestra Constitución, debemos homologar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales.

... Con el fin de garantizar la autonomía del Ministerio Público respecto a la Administración Pública Centralizada, proponemos que el Procurador General de la República no sea nombrado por el Presidente, sino por el Senado de la República o la Comisión Permanente, en los mismos términos que los Consejeros y para un período de cinco años, con opción a ser reelecto por una sola vez, al igual que los consejeros. La autonomía de las procuradurías de los estados está normada en el artículo 116.

Estado Laico.

México es uno de los mejores ejemplos de la lucha histórica, el triunfo y la consolidación del laicismo en el funcionamiento de las instituciones del Estado.

...Actualmente en nuestro país el tema del aborto y los matrimonios entre personas del mismo sexo son los más simbólicos ejemplos de la intolerancia de una jerarquía religiosa y su menosprecio por las ideas y opiniones contrarias.

...Sin duda un país como México, donde existe una abrumadora mayoría católica, es terreno fértil para la discriminación por motivos religiosos, y de ahí la importancia y trascendencia de consolidar al nuestro como un Estado laico.¹

Las modalidades propuestas de participación ciudadana parecieran excesivas y poco realistas.

Siguiendo con sus criterios de una democracia más participativa pretenden que el Legislativo, como “representación popular”, abarque la posibilidad de discutir, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, para adaptarlo a la realidad nacional y, en teoría, a la visión de los millones de mexicanos que los hayan elegido.

Esto francamente adolece de una ausencia notable de los criterios básicos que rigen, en la práctica, los procesos de decisión, y de los aspectos formales necesarios para la concepción e instrumentación de los planes, políticas públicas y programas de toda índole que forman parte de la acción propia de los gobiernos.

Ya hemos comentado, en otras ocasiones, que los grupos colegiados __como los parlamentos o congresos__ no tienen la conformación ni la dinámica adecuadas para asumir esas responsabilidades, que deben estar ligadas a conocimientos técnicos específicos para la solución de problemas concretos de toda la gama atendida por el Ejecutivo. Ciertamente, hemos padecido graves fallas del Ejecutivo, a través de la gestión deficiente de la Presidencia de la República y del Gabinete dependiente de ella pero, estos entuertos que deben ser corregidos, de ninguna manera debieran dar lugar a remedios que resulten peores que la enfermedad.

En la actualidad, también es verdad, los pomposamente llamados Planes Nacionales de Desarrollo no son sino conjuntos de buenas intenciones, concebidos en plazos perentorios para cumplir con la ley y que, después de su publicación, no sirven para nada más allá de la constatación de su fracaso, sin excepción. La solución a estas deficiencias no parece ser la intervención del Legislativo sino el diseño de una planificación del desarrollo distinta, de largo plazo, suficientemente consultada y diseñada técnicamente con una participación tan amplia como sea posible de los sectores involucrados.

En este capítulo se menciona la posibilidad de integrar un Consejo Económico y Social. Ésta es una forma de participación, ya lo hemos comentado, que tiene aplicaciones plausibles dentro de ciertos parámetros y que sin duda puede constituir una forma adicional y complementaria de participación ciudadana organizada que podría ser muy interesante para México. Sin embargo, también debemos tener en cuenta la enorme desconfianza que suscita esta figura en nuestra tradición histórica, donde las organizaciones sociales han obedecido a criterios corporativistas de concepción vertical, de arriba hacia abajo, para codificar los liderazgos sociales sometiéndolos a una dependencia poco sana por parte del gobierno.

Esa suspicacia priva tanto en el sector público como en los sectores sociales, de trabajadores y de empleadores, y también en la sociedad en general, siempre recelosa de los cacicazgos que hemos padecido y de la escasa representatividad democrática de nuestras organizaciones sociales y por ende, de su legitimidad.

La Iniciativa pretende convertir al Legislativo en un monstruo legal para auditar el ejercicio de la función pública y los recursos involucrados en ella pero, además, para perseguir los delitos que se cometan en ese desempeño rompiendo la exclusividad de la acción penal que actualmente descansa en el Ministerio Público. Ésta es una verdadera confusión de poderes porque pretenden asumir facultades y

funciones del Poder Judicial en una clara exacerbación del fenómeno que se ha denominado “partidocracia” con esa serie de excesos que resultarían totalmente inadecuados.

La Iniciativa también pretende, a nuestro juicio acertadamente, limitar el fuero constitucional y el procedimiento para la “declaración de procedencia” para que, eventualmente, en el proceso de desafuero, los jueces puedan emitir sentencia después de recibir la averiguación y consignación del Ministerio Público. Parece pertinente atender algunas de las propuestas que en este apartado se contienen.

Es necesario evitar el exceso que se cometería al desvirtuar las funciones del Legislativo convirtiéndolo en una instancia investigadora a través de sus Comisiones. La falla es obvia porque el Legislativo no está diseñado para __ni debiera estar abocado a__ labores de investigación que son propias de las procuradurías y de los ministerios públicos, a los cuales debieran tener acceso expedito los legisladores mediante la presentación de las denuncias correspondientes, debidamente sustentadas.

Las iniciativas de ratificación del Gabinete tratan, evidentemente, de acotar al Poder Ejecutivo, situación que podría adoptarse en algunos casos adicionales a los previstos actualmente, con todas las reservas necesarias para evitar la introducción de una situación de inestabilidad por pugnas partidistas, que podrían poner en jaque la gobernabilidad si no se tuvieran, previamente, algunas fórmulas para propiciar una mayoría parlamentaria razonablemente estable, lograda a través de alguna de las múltiples formas estructurales que pudieran adoptarse para lograr ese objetivo.

Al final de la propuesta de su reforma política la “izquierda” incluye la ratificación del acuerdo con la redacción a la que previamente han arribado los Diputados Federales por lo que se refiere a la declaración de México como una República laica. Este tema tiene una gran importancia pero merecería un tratamiento por separado, sobre todo porque, como ellos mismos lo hacen notar, ya ha sido motivo de una votación aprobatoria en la Cámara de Diputados misma que, desde luego, todavía debe ser revisada y en su caso aprobada por la Cámara de Senadores, y posteriormente por la mayoría de los congresos locales.

Simplemente comentaríamos al respecto que el tema de las relaciones Iglesia-Estado íntimamente relacionado con el del laicismo ha motivado graves tensiones en la historia de México y que por tanto debiera ser abordado con la prudencia y la responsabilidad que su trascendencia exige.

Como se puede apreciar, la Iniciativa de la “izquierda” introduce una serie de propuestas importantes que debieran ser consideradas por la sociedad organizada para pronunciarse a favor de lo que juzgara pertinente. De esa forma los legisladores tendrían que tomar en cuenta esos posicionamientos durante el análisis, debate y eventual aprobación de alguna reforma política en el Congreso.

De lograrse un cambio sustantivo en nuestro sistema político tendría un profundo impacto en la transición del país hacia una mejor democracia, misma que esperamos esté regida por la consideración de los intereses generales de la nación, por encima de los partidistas, aún los legítimos.

Claves del documento

Preámbulo.

Opiniones.

- *Opiniones*
- Hechos
- **Actores**

Fe de erratas.

Notas al final del documento

¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... Iniciativa de reforma política presentada por el PRD, PT y Convergencia, 18 de febrero del 2010. (Extractos seleccionados a nuestro criterio).