

INTRODUCCIÓN

En la teoría política occidental la noción de la división de poderes ha gozado de singular prestigio y longevidad. En los tiempos modernos, el poder público ha tendido a presentarse como una fuerza que, para legitimarse entre la ciudadanía, requiere de equilibrios y contrapesos.

Ciertamente, a lo largo de la historia, diferentes experiencias concretas han matizado y diferenciado la noción general de un ejercicio de poder que evite la tentación absolutista y, en cambio, favorezca límites y controles claramente codificados.

La división de poderes no se concibe necesariamente como querrela permanente entre los mismos, sino como fórmula que estipula y distribuye funciones a fin de garantizar un poder público eficaz y dotar a la ciudadanía de certidumbre democrática.

El asentimiento ciudadano en torno a las reglas democráticas que un régimen político puede proponer, constituye la estructura misma de la legitimidad política. A toda sociedad conviene que esta legitimidad política, expresada libre y auténticamente por los ciudadanos, se acerque lo más posible a la legitimidad que las normas jurídicas encarnan.

Es así que, con la división de poderes, los ciudadanos cuentan con un mecanismo que evita la concentración del poder y favorece el ejercicio de sus derechos. También la estructura gubernamental, basada en el mismo principio de distribución de facultades, gana en eficiencia interna y, finalmente, en la posibilidad de una base más firme de sustentación social.

Sin embargo, resultaría complejo encontrar ejemplos concretos donde la división de poderes se manifieste como una fórmula perfecta, rígida e inmutable. Es muy clara la diferencia entre regímenes políticos parlamentarios y sistemas que privilegian al Poder Ejecutivo. Los órganos judiciales —en la teoría y en la práctica— presentan también estructuras y funciones de distinto peso y rango.

En la experiencia política mexicana es frecuente escuchar voces críticas que subrayan la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial frente a un Ejecutivo poderoso y unipersonal. Una mirada superficial parecería confirmar esta aseveración. Sin embargo, habría que recordar que la Carta Magna dedica todo un título —el tercero— al tema de la división de poderes.

Por la claridad y contundencia del texto constitucional, se puede afirmar que la distribución de facultades del **Supremo Poder de la Federación** no constituye un problema de doctrina constitucional, tal vez ni siquiera de Teoría del Derecho, sino un problema de **política real** y también una cuestión que atañe al grado de desarrollo de la cultura política.

Al respecto, es lamentable el desconocimiento generalizado sobre el desarrollo y vigor alcanzados en el seno del Poder Legislativo. La pluralidad política que impulsaron las distintas reformas en materia electoral ha permitido la existencia de un proceso legislativo más complicado, más tecnificado, con nuevos actores y con fuertes requerimientos de tiempo y dedicación de los legisladores frente a su función.

Además, la búsqueda y consolidación de auténticos acuerdos interpartidistas —no siempre factibles y/o duraderos— muestran a un Poder Legislativo fortalecido en virtud de la presencia de grupos parlamentarios con personalidad propia y capacidad propositiva real.

Con naturales diferencias, las Cámaras de Diputados y de Senadores han experimentado cambios saludables que seguramente habrán de consolidarse, en el corto plazo, con la puesta en vigor de las reformas constitucionales y legales aprobadas en el período extraordinario de sesiones celebrado en los meses de agosto y septiembre de 1993, así como en el período ordinario que culminó en 1994.

El Poder Legislativo ha tenido en los años recientes una muy intensa actividad en materia de discusión y aprobación de iniciativas de Ley. Para cumplir de mejor manera su cometido, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, a lo largo del proceso de formación de la Ley, dieron muestra de su voluntad para escuchar la opinión de grupos sociales y de ciudadanos, con conocimientos o intereses especializados. A ese respecto, son numerosos e ilustrativos los foros nacionales de consulta que, sobre distintas materias legislativas, tuvieron lugar.

La intensidad del trabajo legislativo bien puede ilustrarse con la sola mención de las reformas constitucionales emprendidas por la LV Legislatura del H. Congreso de la Unión. Nuevamente, diputados y senadores tuvieron la oportunidad de intercambiar opiniones para conocer, discutir y aprobar las reformas a los siguientes artículos constitucionales: 3º, 5º, 16, 19, 20, 24, 27, 28, 31, 41, 44, 45, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 122, 123 y 130.

Por su singular importancia, por el interés que despertaron en la opinión pública, así como por la intensidad de los debates, son de mencionarse las siguientes:

–El Decreto que reforma el artículo 27 constitucional, con la creación de sus leyes reglamentarias: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

–El Decreto que reforma los artículos 130, 3º, 5º, 24 y 27 de la Constitución y la creación de su ley reglamentaria: Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

–El Decreto que reforman los artículos 3º y 31 de la Constitución en materia de educación.

–El Decreto que reforma el artículo 102 constitucional, en materia de derechos humanos.

–El Decreto que reforma los artículos 41, 44, 54, 56, 60, 74, 76, 89, 122 y 123 en materia de reforma política federal.

–El Decreto que reforma el artículo 82 constitucional, sobre los requisitos para la elegibilidad del presidente de la República.

Todas estas iniciativas, como muchas otras que fueron dictaminadas, requirieron de un intenso trabajo en el seno de diferentes Comisiones legislativas. Aquí cabe mencionar el hecho irrefutable de que el trabajo de dichas Comisiones se ha multiplicado de manera significativa, dando lugar a una revaloración de las tareas que impone la discusión y aprobación de los dictámenes que se presentan a consideración del Pleno. La misma intensidad de trabajo ha caracterizado a los Comités establecidos por el Reglamento Interior y también a las Comisiones Especiales creadas para efectos específicos.

Por otra parte, hay que recordar las facultades tan relevantes que el Senado de la República ejerce en materia de política exterior. El Senado ha mantenido especial interés en el ejercicio pleno de sus atribuciones en la materia. Sin embargo, es notable cómo la discusión de temas vinculados al acontecer internacional, particularmente cuando afectan a México, se ha convertido en una tendencia cada vez más frecuente en la Cámara de Diputados. La amplia pluralidad que se da en

esta última contribuye a explicar la presencia de los temas internacionales en la agenda del debate legislativo.

La aprobación y puesta en vigor de una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión permitirá consolidar muchos de los cambios que ya han ocurrido en el quehacer del Poder Legislativo y, también, dar soporte legal a lo que, sin duda, será una nueva etapa de la vida legislativa. Esta nueva etapa requerirá de una más intensa participación de todos los legisladores—independientemente de su filiación partidista— lo mismo en las actividades plenarios, que en las Comisiones y Comités, así como en las tareas de soporte y apoyo, que no por ser menos visibles son menos importantes.

Así, puede concluirse que en cada etapa de la vida moderna del país, el Poder Legislativo ha procurado cumplir con sus funciones legales y con su importante papel como promotor del cambio político. No es difícil suponer que los tiempos venideros afianzarán el principio y la práctica de la división de poderes y, en consecuencia, el Poder Legislativo ejercerá un papel cada vez más definitorio del perfil político de México.

Ciudad de México, San Lázaro, Palacio Legislativo, agosto de 1994.

DIP. MARÍA DE LOS ÁNGELES MORENO

Presidenta de la Gran Comisión de la

LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados