

Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano:

La reelección inmediata, la regulación del cabildeo
y la disciplina de los legisladores federales

—
Alfonso Del Rosal y Hermosillo



H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados LX Legislatura –refrendando el acuerdo de la anterior LIX Legislatura–, lleva a cabo en coedición en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional; ello a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

El acuerdo para coeditar las obras que conforman la serie se ha establecido con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales; así también, con autores y asociaciones independientes.

Los títulos que caracterizan a la serie, se complementan con expresiones culturales de interés nacional que coadyuvan en las tareas propias del legislador mexicano.

Apuntes
sobre la transición en el
Poder Legislativo
mexicano:

La reelección inmediata, la regulación del cabildeo
y la disciplina de los legisladores federales

Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano:

La reelección inmediata, la regulación del cabildeo
y la disciplina de los legisladores federales

—
Alfonso Del Rosal y Hermsillo



MÉXICO • 2008

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, mayo del año 2008

© ALFONSO DEL ROSAL Y HERMOSILLO

© 2008

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-970-819-064-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*Para mi madre Blanca Delia,
mi esposa Patricia,
mi hermana Angélica
por su amor, cariño y apoyo
en todos los aspectos de mi vida,
y en especial a la memoria de mi hermano Arturo.*

AGRADECIMIENTOS

*A la Cámara de Diputados,
institución donde me formé y aprendí.*

*A la Universidad Iberoamericana Puebla
por el respaldo y apoyo brindado a esta obra,
de manera individual al coordinador de la licenciatura
en ciencias políticas y administración pública, maestro
José Ojeda Bustamante*

*A la División de Posgrado de la Facultad de
Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México,
especialmente al coordinador del área de administración pública,
doctor Roberto Moreno Espinosa y
a mi profesor doctor Francisco Patiño.*

*Al diputado Arnoldo Ochoa González
por su apoyo incondicional.*

*Y de manera muy especial
al doctor Miguel Covián Andrade,
gran amigo, maestro y ejemplo
de disciplina y dedicación*

EL AUTOR

Prólogo

José Ojeda Bustamante*

La obra que está en sus manos tiene que ver con la necesidad de valorar a la producción intelectual desde lo legislativo, en un tema abierto y polémico, que la mayoría de las veces es aplazado e ignorado desde lo político y no reconocido desde lo social, pero con la propia fuerza vivencial del autor en su apego al rigor académico y crítico que demanda el tema.

El libro se basa a partir de una serie de documentos del autor, que incluso varios de ellos le sirvieron para la obtención de grado, que detallan una serie de apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano, tema por demás vigente y pertinente.

El autor de la obra pone en el centro del análisis al Poder Legislativo, sobre todo a partir de la alternancia que se presenta en nuestro país en el año 2000; esto implica colocar en las debidas dimensiones la correlación de fuerzas de poder de nuestro país y sobre todo el nuevo papel protagónico que juegan las fracciones parlamentarias de los partidos políticos. He aquí el meollo del asunto, la partidocracia a su máximo nivel y con las mejores prebendas en la actualidad.

En este mismo sentido el maestro Del Rosal a través del estudio de tópicos legislativos analiza en estricto sentido los verdaderos problemas, mismos que no cuentan con una parte normativa que los regule, una ausencia clara de reglamentación; al mismo tiempo se tienen que lidiar, tolerar e incluso aceptar por parte de las legislaturas en turno –en algunos casos– la institucionalización informal; se refiere el autor a la regulación del cabildero, la disciplina de los legisladores federales y sobre todo a la reelección inmediata de éstos.

Este último tema es parte de la discusión que se ha generado en los últimos años en nuestro país, que también representa lo que podemos llamar: la reforma política pendiente, sobre todo a partir del concepto de

*Coordinador de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública, Universidad Iberoamericana, Puebla, enero de 2007.

Reforma del Estado, que viene a volver pertinente su discusión y a la vez su inviabilidad ante la incapacidad de volver a generar acuerdos sobre todo a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral el 12 de septiembre del 2007, que fueron aprobadas por el Senado de la República, posteriormente la Cámara de Diputados y la gran mayoría de los congresos locales.

Introducción

Rodolfo Jarquín Nava
William Jensen Díaz

El análisis politológico exige hoy en día el tener una mirada amplia de la realidad político-social. Cuando se exigen diferentes versiones sobre un mismo tema, es necesario contar con una mirada experta y entrenada, para poder ver más allá de los simples hechos políticos.

Desde la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, la correlación de fuerzas políticas cambiaron de manera drástica, al haber un Presidente de un partido político diferente al que había gobernado México en 70 años, que se enfrentaba con un Congreso en donde no tenía mayoría, y en algunos casos inclusive hostilidad.

En 1997, por primera vez el PRI perdió la mayoría en el Congreso, lo que se tradujo en una diferente forma de diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Cuando los ciudadanos votaron por un partido diferente, estaban mandando un mensaje claro al sistema político, es decir, de la necesidad de una alternancia en el Ejecutivo federal.

Es entonces, cuando el Congreso se enfrenta a nuevas formas institucionales, pues la nueva conformación cambia sustancialmente la relación y el diálogo, tanto al interior de éste como entre poderes. Por este motivo, el Congreso fue centro de acuciosos estudios sobre su estructura, funciones y peso específico en el ámbito nacional.

La presente investigación, se centra sobre todo en tres temas principales, que son: la reelección legislativa, la ética y disciplina parlamentaria y el cabildeo legislativo. Cada uno de estos apartados fue concebido para explicar las nuevas formas que está tomando el Congreso en México, ya que con cada legislatura se presentan fenómenos diferentes, que en mayor o menor grado, afectan el rumbo que seguirá el sistema político mexicano.

Estos tres apartados contienen estudios comparados, para dar un sustento empírico a los postulados que en ellos se proponen. A su vez, estos apartados hacen un recorrido histórico, para poder dar cuenta de cómo las instituciones hacen cambios, que aunque por momentos parecen mostrar

un estatismo permanente, el entorno político-social las ha afectado, atrayéndolas hacia la búsqueda de un estado que explique mejor su naturaleza y funciones.

En el apartado correspondiente a la reelección legislativa se presenta un marco histórico, explicando cómo la simple palabra reelección tiene una fuerte y amplia connotación para el pueblo mexicano, que más allá de simplemente formar parte de nuestro imaginario colectivo, ha sido una de las reglas no escritas del sistema político.

La reelección fue una de las causas abanderadas por la Revolución y un fenómeno posrevolucionario hasta que quedó interrumpido violentamente, lo que explica la necesidad de entender que México vive otro momento histórico, y que tanto la clase política como la sociedad han cambiado. A partir de esto se demuestra, cómo desde 1824 en el primer texto constitucional de la República, es permitida la reelección de los legisladores, hasta 1932 en que se prohíbe la reelección consecutiva.

El apartado incluye las propuestas que impulsaron la modificación a los artículos 51, 55, 56, 58 y 59 de la Constitución, impidiendo así la reelección inmediata de los legisladores. Se hace un análisis del origen de esta negativa, sustentado en el proceso de construcción de dicha conciencia antirreleccionista, seguido de las diferentes propuestas presentadas en comisiones y ante el pleno del Congreso, en donde se argumenta la necesidad de permitir la reelección inmediata de legisladores.

Numerosos son los argumentos con que se sustentan las posiciones en contra y a favor de la reelección de legisladores, por un lado teniendo como base el sistema de incentivos y responsabilidades que se puede crear, ausente hasta el momento, y demostrando el provecho de este útil mecanismo. Por el otro, los problemas de índole político y el llamado enquistamiento del Congreso.

Entre los principales argumentos a favor de la reelección inmediata se encuentran: la posibilidad de una profesionalización del cuerpo parlamentario, la adquisición de mayores responsabilidades por parte de los legisladores y el verdadero diálogo entre representados y representantes. Lo anterior, con base en enmiendas constitucionales que tendrían que ser hechas para establecer las reglas que propicien el correcto funcionamiento de esta iniciativa.

En el segundo apartado, el tema abordado es el fenómeno de la ética y la disciplina parlamentaria, iniciando con un marco conceptual de legislador federal, ética y moral, disciplina, y los modelos de disciplina y ética parlamentaria en otros congresos. De igual manera, se mantiene la tesis

acerca del cambio que significaron las elecciones del año 2000, pero en este caso referido al comportamiento y actuación de los legisladores federales.

Durante mucho tiempo ha existido una confusión respecto a las facultades que les otorga la Constitución a estos servidores públicos, tales como el fuero, provocando insatisfacción y lacerando la imagen que la sociedad tiene de éstos cuando se cometen abusos.

Es importante rescatar el fundamento de estos privilegios constitucionales, explicar su existencia, delimitarla dentro de un régimen legal de ética y disciplina parlamentaria, para que de esta manera pueda regresar la confianza, la credibilidad y la certidumbre de la sociedad con sus instituciones y con quienes se encuentran al frente de éstas.

A través de un análisis histórico, se compara el surgimiento y objetivo de dichos privilegios constitucionales en los distintos sistemas políticos del mundo, iniciando con el caso inglés, el francés, el estadounidense y el mexicano.

El objetivo de este capítulo va encaminado a generar una propuesta para el establecimiento de un régimen legal de ética y disciplina parlamentaria de los legisladores federales, entendiendo éste como un Código Jurídico de conducta que deben cumplir los individuos que por la vía electoral han conseguido el mandato de la sociedad para representarla en el Congreso.

El capítulo concluye haciendo énfasis en la elaboración de un Código de Conducta de los Legisladores por parte de las cámaras del Congreso General que contenga las reglas generales del comportamiento que deben de guardar tanto diputados como senadores dentro y fuera del recinto parlamentario, y deberán expedir separadamente, un Reglamento del Código de Conducta para los Diputados, en la Cámara Baja; y un Reglamento del Código de Conducta para los Senadores, en la Cámara Alta.

El tercer capítulo se concentra en lo que llamamos *lobbying* o cabildeo legislativo. Esta actividad se originó en Estados Unidos, debido al peso que tiene el Congreso en aquel país. También en este capítulo se hace un estudio comparado de las regularidades existentes en otros sistemas políticos en donde se encuentra presente esta actividad.

La actividad de ganarse la voluntad de los legisladores, se presenta ahora en toda la sociedad, y sobre todo en los actores que mayor peso tienen. Tal es el caso de las cámaras industriales, empresas y sindicatos, en donde se procura convencer a los legisladores de la conveniencia o inconveniencia de tal o cual norma o decisión política.

En la realidad democrática que vivimos en México, existen nuevas reglas del juego en donde los diferentes grupos fácticos quieren conformar una nueva agenda pública. Los ciudadanos, organizaciones y partidos negocian cada vez más con mayores libertades, por lo que es necesario crear mecanismos que reglamenten estas actividades.

La canalización de demandas por parte de los ciudadanos hacia el sistema político, puede ser vista como un proceso de permanente negociación entre los que son parte del sistema y los ciudadanos que pretenden hacerse escuchar. Una manera de canalizar estas demandas es a través de la técnica de cabildeo legislativo.

Los cabilderos (o lobbyistas) son los profesionales encargados de convencer a los legisladores. Cada uno de los lobbyistas representa un interés particular, por lo que de los legisladores depende garantizar una posición de imparcialidad en la formulación de las leyes.

También los cabilderos son personas preparadas en el tema en que se van a especializar, para poder presentar argumentos sólidos a favor o en contra de determinada decisión pública.

En conclusión, la investigación da una idea de la institución parlamentaria en México, además de proponer algunas soluciones para los problemas a los que se enfrenta, puesto que, como se señala, es necesario hacer un cambio en el modelo institucional del Congreso, para poder mejorar las relaciones institucionales de éste con el Ejecutivo, así como mejorar los resultados que el Legislativo da a los ciudadanos.

Reelección inmediata de los legisladores

Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, la cual fue percibida como un anhelo de libertad, debido al trance que sufrió nuestro país en los inicios de su historia como nación independiente. El continuismo de un hombre o de un grupo reducido en el poder derivó en tiranías impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y el escepticismo.

Son muy conocidos los hechos históricos que confirman las ideas planteadas en el párrafo anterior, cabe, sin embargo, recordar dos ejemplos que corresponden a diversos episodios dictatoriales y de continuismo: los del general Antonio López de Santa Anna y el largo periodo dictatorial del general Porfirio Díaz. Este principio de la no reelección, no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares, sino que se ha manifestado aun en las épocas de los gobiernos de nuestros héroes patrios de más alto prestigio y más recia personalidad, como los de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada; no hay que olvidar que el mismo Lerdo de Tejada había combatido a Benito Juárez con la no reelección, y, sin embargo, apenas cumplió su primer periodo, su siguiente esfuerzo fue reelegirse.

La Revolución tuvo su origen, entre otras cosas, en el abuso que los hombres hicieron del poder y en el acaparamiento de los puestos públicos, especialmente los de elección popular, hasta llegar a ser un escarnio la renovación de estos cargos. Por eso el primer grito de rebelión del país surgió contra la continuidad de los funcionarios, por haber llegado a la más burda mistificación de la opinión pública y a la suplantación del más elemental respeto al sufragio.

El principio de la no reelección, históricamente está referido en forma exclusiva al Poder Ejecutivo. Si bien el pueblo de México, a partir de 1910, enarboló como bandera de sus aspiraciones revolucionarias los principios de "sufragio efectivo y no reelección", los cuales se plasmaron en la Cons-

titución de 1917, en ningún momento se perfiló la aplicación del postulado antirreeleccionista respecto de los miembros de las cámaras de Diputados y Senadores.

El Congreso Constituyente de 1823-1824 estableció el sistema de reelección indefinida de los legisladores, y no por simple omisión como suele afirmarse, sino mediante concreto y expreso tratamiento del tema, sólo se establecía la reelección alterna, concebido en estos términos: "Los diputados y senadores no pueden ser elegidos para ninguno de estos encargos hasta después de cuatro años de haber cesado en sus funciones."

La Constitución de 1917, expedida por el Congreso convocado por el movimiento insurreccional triunfante de 1913, iniciado con la mira política de restablecer el imperio de la Constitución de 1857 ultrajada, sí estableció en sus preceptos relativos la reelección legislativa inmediata. Fue hasta el año de 1933 cuando se promulgó una reforma constitucional a efecto de que los miembros del Poder Legislativo no pudieran reelegirse en periodos sucesivos, tal como lo establece el texto vigente del artículo 59 constitucional, que no prohíbe la reelección de los miembros del Poder Legislativo, sino que únicamente la limita o condiciona a periodos no sucesivos.

Dentro de este orden de ideas, es precisamente aquí, donde el punto analizado presenta sus características más importantes como por ejemplo; que el principio de la no reelección de los miembros del Poder Legislativo federal y de los congresos locales, afecta directamente a los pueblos, a los representados, ya que la sociedad necesita conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia, y a ello se opondrá la movilidad de esos funcionarios.

Existe entonces la reelección, sin embargo, operando de esta manera, no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos.

A lo largo de este capítulo analizaremos las etapas históricas, el contexto y los argumentos que se han dado en torno a la no reelección inmediata de los legisladores, centrándonos en la reforma antirreeleccionista de 1933 y el intento de 1964 por restablecer la reelección sucesiva.

Para ubicar la discusión, es preciso acotar que en su momento, los criterios para modificar el texto constitucional evitando así la reelección inmediata de los legisladores fueron dos: 1. debilitar el poder de las legislaturas y de los liderazgos locales frente al poder central del Presidente de la República, es decir, centralizar el poder político; y 2. permitir la rotación y renovación de cuadros del partido dominante (PNR-PRM-PRI) para liberar presión entre una pujante clase política.

Adicionalmente, tomemos en cuenta que en nuestra experiencia como nación independiente hemos sido más reeleccionistas que antirreeleccionistas, legislativamente hablando, ya que desde 1824 hasta 1934 el sistema de reelección indefinida fue vigente, y sólo de 1934 a la fecha ha sido de modo contrario, es decir, hemos aplicado 110 años la reelección inmediata y más de 70 años la hemos condicionado.

EL ESTABLECIMIENTO DE LA NO REELECCIÓN INMEDIATA EN MÉXICO. LA CONVENCIÓN DE AGUASCALIENTES DEL PNR

El día 10. de enero de 1932, en el Salón de Actos del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se efectuó la sesión inaugural del Primer Congreso de Legislaturas de los Estados, convocado por el Comité Ejecutivo del mismo partido. Aunque el Comité Ejecutivo del PNR, al convocar al Congreso de Legislaturas, llevaba como principal finalidad la discusión y perfeccionamiento de una técnica electoral y no cuestiones de principios políticos de la Revolución, el antirreeleccionismo, que ha estado en constante juego en todas las actividades político-revolucionarias de México, surgió lógicamente en el ambiente de la reunión y ocupó de lleno la atención de todos los asambleístas, acalorando el debate.¹

La Convención Nacional Extraordinaria a que convocó el PNR para tratar el principio revolucionario relativo a la no reelección, fue dirigida por el presidente de la convención, el senador Carlos Riva Palacio; y se efectuó en el teatro Morelos de Aguascalientes (30 y 31 de octubre de 1932). Los dirigentes callistas se encargaron, como en el pasado, de controlar con energía el desarrollo de la convención, sin embargo, la ponencia sobre la no reelección, previamente aprobada por el ex presidente, y que la dirección nacional sometió a la aprobación de los convencionistas, constituyó el motivo central de las discusiones.

De esta forma dieron inicio las intervenciones de los asistentes a dicha convención, dentro de las cuales destacan las siguientes. El general Pérez Treviño se expresó de la siguiente manera: "Yo considero como principio general, debemos pronunciarnos en forma absoluta por la no reelección, debemos pugnar porque en forma rígida se establezca la no reelección de todos los funcionarios públicos en nuestro país."²

¹Documentos en línea, "Aguascalientes: 1932, La No-Reelección", Cámara de Diputados, consultar en www.diputados.gob.mx, junio de 2003.

²Obra histórica "Documentos del PNR y PRM", Cámara de Diputados.

El ingeniero Luis L. León se manifestó de acuerdo con el principio de la no reelección, después otros oradores expusieron también sus puntos de vista: unos reeleccionistas, otros partidarios de la no reelección, pero todos acordados en que la decisión definitiva debería darla una convención nacional.

Los principios de la convención se efectuaron mediante seis bases específicas, resaltando el quinto punto el cual refería que la convención tendría por único y exclusivo objeto: definir los términos en que el Partido Nacional Revolucionario sustentara en su programa el principio revolucionario de la NO REELECCIÓN.

Luego de largas sesiones, los delegados aprobaron en Aguascalientes la elaboración de un proyecto de reformas a la Constitución que implicaba: 1. la imposibilidad absoluta de reelección presidencial; 2. la no reelección inmediata de los diputados y de los senadores al Congreso General; 3. la extensión del mandato de los diputados, el cual pasaría de dos a tres años; y 4. la renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años y no por mitad como se venía realizando.

Todo lo anterior trajo como consecuencia que en el año de 1933 el Congreso general se reuniera para un periodo de sesiones extraordinarias, durante las cuales se estudió el proyecto de reformas a la Constitución aprobado por la Convención de Aguascalientes del PNR. De acuerdo con el mismo, se modificaron entonces los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución, estableciendo esencialmente periodos de tres años para el mandato de los diputados, de seis años para el de los senadores y el principio de no reelección para el Presidente de la República, constitucional, interino, provisional o sustituto.

Tal vez el aspecto negativo de esta convención se dio de la siguiente manera, “los debates de las distintas facciones revolucionarias revelan una gran libertad y diversidad de intereses, esta situación se mantiene hasta la época de Obregón, en que es visible la oposición de grandes sectores del Legislativo. Y esta oposición llega a estar a punto de derrocar a Obregón, cuyas medidas enérgicas para dominarla terminan en un control casi absoluto del Poder Legislativo. Desde entonces las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana”.³

Dentro de la serie de actividades a tratar se destaca para efectos del presente análisis, la quinta base del proyecto de trabajos de la Convención de Aguascalientes el cual dice: “Los senadores y diputados al Con-

³Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1998, pp. 29 a 33.

greso de la Unión nunca podrán ser reelectos para el periodo inmediato.” El punto entra a discusión y el ciudadano Luis L. León aclara que se ampliará el periodo de diputados y senadores a tres años y seis respectivamente.

El ciudadano general Pérez Treviño anuncia que se pasa a discutir el asunto relativo a la ampliación del periodo de diputados y senadores a tres y seis años respectivamente, debiéndose hacer la renovación del Senado como se hace en la Cámara de Diputados. La respuesta de la asamblea ante la propuesta es afirmativa y al hacerse la votación son aprobados por unanimidad los puntos complementarios en la forma indicada por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN).

De esta forma el general Pérez Treviño, presidente del PNR en nombre del CEN del partido declaró, el 30 de octubre de 1932, solemnemente inaugurados los trabajos de la Convención Nacional Extraordinaria a la que el partido había convocado para la discusión del principio revolucionario de la no reelección.

La asamblea del PNR presenta de esta forma a debate una cuestión que interesa por su fondo y por su forma: por su fondo, porque representa uno de los postulados de más arraigo en la conciencia revolucionaria, y por su forma, porque la resolución a que se llegue debe ser la traducción fiel de los intereses que resulten de las aportaciones hechas por las mayorías y del consenso que resulte en el programa del partido.

Esta convención tiene como base, las discusiones realizadas en el seno de los comités Ejecutivo y Directivo nacionales del PNR, en los cuales se formularon las conclusiones que se presentaron a consideración de la Asamblea de Aguascalientes; entre dichas consideraciones destacan las siguientes:

1. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.
2. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.
3. Los diputados a las legislaturas de los estados, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

El sustento principal de la convención se manifestó en el principio de la no reelección, el cual tendría como objetivo combatir a los hombres que quisieran detentar el poder por largo tiempo, los grupos políticos y los

hombres encargados de la dirección del país y de su administración pública no deben perpetuarse en sus cargos, ya que quienes se han perpetuado en el poder abusan de él, en provecho de los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla, y con menosprecio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado.

Garza Tijerina manifestó dos puntos complementarios que forman parte del proyecto comprendido en la ponencia del partido, sin embargo, sólo rescataremos el primero para efectos del presente documento, este punto es: la ampliación del periodo de diputados y senadores a tres y seis años respectivamente, de tal forma, la posibilidad de reelegirse es un derecho del ciudadano: mientras que la necesidad de renovarse es un principio de la Revolución.

Por su parte, Emiliano Corella sostuvo como argumento principal, la necesidad de evitar que en las cámaras se formaran grupos absorbentes, grupos que pudieran, adueñarse de la situación de las legislaturas posteriores. Por lo tanto Emiliano Corella se manifestó a favor de la rotación continua de los diputados y senadores, defendiendo el principio antirreeleccionista, ajustando una limitación a la posibilidad de que los representantes federales pasen de una Cámara a otra, para así, combatir la perpetuidad en las funciones legislativas.

Corella finalizó su intervención mencionando que si el país cree que los representantes del pueblo y de los estados pueden perpetuarse inconvenientemente en estos puestos de elección federal, se dé la oportunidad a la sociedad para que ésta pueda fortalecer y renovar a sus representantes más capaces.

En resumen, la Convención Nacional del PNR, que se celebró en la ciudad de Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932, arrojó los siguientes acuerdos:

1. Se aprobó el postulado revolucionario de la no reelección.
2. Se estableció que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.
3. Se definió también que los senadores y diputados al Congreso General no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

4. En el ámbito estatal, se definió que los diputados a las legislaturas locales no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
5. Por último, se acordó ampliar los periodos de los diputados federales a tres años y de los senadores a seis años.

El 31 de octubre de 1932, se declaró clausurada la Convención Extraordinaria convocada por el Comité Ejecutivo del PNR, para definir los alcances exactos del principio revolucionario de la no reelección.

Después de ello, se presentó formalmente ante el Congreso General y fue aprobada la iniciativa de reformas constitucionales que modificó, entre otros, los artículos 51, 55, 56, 58 y 59 de la Constitución, impidiendo así la reelección inmediata de los legisladores federales y ampliando su encargo de dos a tres años para los diputados y de cuatro a seis el de los senadores.

INICIATIVA DEL PPS SOBRE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS DIPUTADOS (1964)

El objeto de la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista (PPS) fue reformar el artículo 59 con la finalidad de que los miembros de la Cámara de Diputados pudieran ser reelectos tantas veces como los partidos políticos a los que pertenezcan así lo decidan, y obtengan los votos necesarios de acuerdo con el sistema electoral que se hallaba en vigor, ya sea por mayoría de sufragios de los distritos electorales, o bien como diputados de partido.

El PPS fundó su iniciativa en las siguientes consideraciones:

1. El principio de no reelección, que en [algunos] otros países del mundo carece de sentido, porque las características de su desarrollo histórico son diferentes a las del nuestro, ha sido considerado por el pueblo mexicano durante casi un siglo como una de las condiciones para la existencia del régimen democrático y como garantía para la paz interior de la nación.

2. Fue la reforma al artículo 51 de la Constitución, promulgada el 20 de abril de 1933, la que establece que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, y el artículo 59 que los senadores y diputados no podrán ser reelectos para

el periodo inmediato. Las referencias anteriores demuestran que el principio de No Reelección ha tenido como objetivo fundamental impedir la continuación del Presidente de la República; pero no el de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.

3. En estas condiciones, resulta el hecho de que no se cumpliría con el propósito trascendental de la reforma electoral, si cada tres años deben ser reemplazados los representantes de los partidos políticos por otros nuevos. En todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre, principalmente por dos motivos: porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen su confianza, y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz.

4. Se promueve el principio de la reelección además de lo ya mencionado anteriormente, porque es fácil comprender que un diputado que sólo actúa durante 12 meses en tres años, suponiendo que pudiera utilizarlos de un modo íntegro para realizar sus tareas, no puede adquirir ni los conocimientos ni la experiencia que el cargo de representante del pueblo y de la nación exigen.

5. Los diputados que no cumplen con sus deberes resultarían, de ser reelectos, verdaderos obstáculos para la vida democrática y para el cumplimiento fiel de las funciones que corresponden a la Cámara, sin embargo, no hay que olvidar que para ser diputado es indispensable que algún partido político lo postule y es obvio que todos los partidos políticos desearían tener en la Cámara a los elementos más capaces.⁴

Durante la sesión de la Cámara de Diputados del 13 de octubre de 1964, en la XLVI Legislatura, el diputado Vicente Lombardo Toledano líder del PPS y promotor de la mencionada iniciativa tomó la tribuna y presentó formalmente el proyecto para reformar el artículo 59 de la Constitución.

A continuación se presenta una síntesis de las palabras del diputado Vicente Lombardo Toledano para fundar la iniciativa de reformas al artículo 59 de la Constitución:

La propuesta planteaba la reintroducción del principio de reelección absoluta e ilimitada respecto a los diputados federales tanto de mayoría como de partido, con la única condición de que así lo decidieran los partidos políticos que los propusieran y obtuvieran los votos suficientes.

⁴Iniciativa de la Diputación del Partido Popular Socialista que propone la reelección de los diputados, Cámara de Diputados XLVI Legislatura, sesión del martes 13 de octubre de 1964.

Lombardo Toledano dio a conocer sus puntos de vista sobre la reelección de los diputados entre los que destaca lo negativo de truncar la vida parlamentaria de México, donde no hay posibilidad de una formación de cuadros parlamentarios si no existe la posibilidad de reelegirlos. En consecuencia, se propone un proceso de selección, y así en tres, seis o nueve años, puede haber ya un conjunto de parlamentarios, de profesionales del Parlamento, que puedan en realidad desempeñar su labor de una manera importante.

Una posible reforma como la que se propone, quedaría trunca, si no se reeligieran los diputados, en las naciones de gran desarrollo, el Poder Legislativo es el más importante como forma de expresión del pensamiento colectivo de una nación. El Presidente de la República o el primer ministro, son los ejecutores de los trazos, de los lineamientos, de los programas que el cuerpo legislativo ha formulado. Toledano menciona que cada tres años pueden quedar algunos nada más de los diputados de cada partido, y vendrán otros; pero no importan las personas físicas; lo que interesa es la continuidad de la obra parlamentaria que ahora no se concibe ya en México, sino como la continuidad de la obra de cada partido político.⁵

Ahora, se expone parte del debate que se originó el día 30 de diciembre de 1964, durante los trabajos de la XLVI Legislatura en la Cámara de Diputados a raíz de la mencionada iniciativa, por lo tanto, lo que ocupa a este apartado del trabajo es lo que se registró en el *Diario de los Debates* de la fecha descrita.

En primer término, las comisiones revisoras, estimaron que era indispensable declarar en forma clara y definitiva que una reforma al artículo 59 de la Constitución con el objeto de modificar las normas –hasta esas fechas vigentes–, en materia de reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del Poder Ejecutivo federal y estatal.

Dicho principio, sin embargo, históricamente está referido en forma exclusiva al Poder Ejecutivo. Entrados ya en materia, las intervenciones siguientes corrieron a cargo de los diputados que hicieron uso de la palabra en tribuna, tanto a favor, como en contra del presente dictamen, por lo que a continuación se resumen los aspectos más interesantes de dichas intervenciones.

⁵*Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, sesión del 13 de octubre de 1964.

Se hace notar que el texto constitucional vigente, no prohíbe la reelección de los miembros al Poder Legislativo, sino que únicamente la limita a periodos no sucesivos, de tal manera que es frecuente el caso de diputados que lo han sido en tres o más periodos distintos, o de otros que han sido electos como senadores en el periodo inmediato posterior a aquél en que ejercieron con el carácter de diputados, operando así un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos.

Las comisiones destacaron que la idea de establecer otra modalidad en el sistema de reelección de los diputados al Congreso de la Unión, no implica que todos los que actualmente ejercen el cargo o que en el futuro llegaran a desempeñarlo, fueran reelectos ya que solamente quienes hubieran demostrado eficacia en sus funciones y un auténtico espíritu de servicio a las mejores causas populares, podrían aspirar al cargo, creándose así un estímulo que propiciaría el desarrollo de hombres más útiles a la nación.

Hay que recordar, que quien en última instancia habrá de decidir, será el pueblo, quien indudablemente no reelegirá a aquel diputado que no haya cumplido con su deber legislativo, que no haya defendido los intereses de la ciudadanía que representa. A todo lo anterior hay que agregar que en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidencialistas, tienen como base la reelección de los diputados. No se encuentra motivo alguno, debido a los argumentos ya mencionados, razón alguna de tipo jurídico constitucional para mantener dentro del sistema vigente en nuestro país una disposición como la que actualmente prohíbe la reelección de los diputados al Congreso de la Unión para el periodo inmediato.

El PPS propone la reelección de los diputados, que es en suma, la consecuencia natural de la integración de la Cámara por los representantes de los partidos políticos. Se propone una limitación de la reelección a sólo dos periodos sucesivos con lo cual se esté en la capacidad de promover cuadros parlamentarios que renueven el trabajo de sus aportaciones al ambiente y la acción legislativa.

Lo fundamental es preguntarse, ¿cuándo ha sido prohibida la reelección de los diputados en México?, ¿en que Constitución?, ¿en la de 1814?, ¿en la de 1824?, ¿en la de 1857?, ¿en la de 1917? En ninguna de ellas. Jamás ha sido prohibida la reelección de los diputados dentro de nuestro orden jurídico supremo. En cambio, la reelección del Presidente de la República sí fue una demanda popular clamorosa.

Si la Constitución permite la reelección de un diputado, pasado un periodo permite la reelección. Y si ahora se propone que haya la posibilidad de la reelección inmediata, para el siguiente periodo, seguida de un receso, no se está cambiando la sustancia de las cosas. La Constitución, en su texto actual, el artículo 59, no prohíbe la reelección; la condiciona: establece interferencias o intermitencias, después de pasado un periodo el diputado que lo fue antes, o el senador, puede ser elegido otra vez con toda razón. Lo que se promueve entonces es la posibilidad de que pueda existir una reelección inmediata.

Respecto de la conveniencia de la reelección indefinida o limitada, el dictamen de las comisiones en realidad no objeta la reelección indefinida. No presenta argumentos contra ella. Lo único que afirma es que por el momento basta con una reelección inmediata, y que el futuro dirá si conviene modificar o no lo que se propone.

Analizando más a fondo el problema desde la perspectiva del presente debate, es fácil colegir que no todos los candidatos de un partido político, cualquiera que sea, pueden merecer, después de su gestión en la Cámara, el aplauso o el apoyo para presentarse otra vez como aspirantes a representante del pueblo. Cada partido hará su propio proceso interno de selección y quien decida al final será el pueblo. Entonces habrá una minoría en cada legislatura que continuará su labor parlamentaria.

Por lo tanto, la reelección de los diputados no sólo es el complemento de la integración de la Cámara de Diputados de nuestro país, sino que la reelección de los mismos va a permitir la herencia del trabajo parlamentario legislatura por legislatura, así como la continuidad de los proyectos y las investigaciones legislativas.

De lo que se trata es de hacer del mecanismo de la reelección un arma eficiente con la cual, el legislador pueda aportar su experiencia, su conocimiento, su bagaje cultural, pero al mismo tiempo a experimentar y a aprender en esta Cámara para convertirse en auténticos legisladores y, en consecuencia, en auténticos conductores del rumbo jurídico de la nación y del pensamiento del pueblo mexicano.

En caso de ser aceptada dicha reforma, se va a permitir, en primer lugar y antes que a nadie al pueblo, valorar la actitud de los legisladores; va a tener la oportunidad cada tres años, de señalar los errores y los aciertos; va a valorar, en fin, no sólo su actividad legislativa, no sólo el desempeño de las distintas comisiones de que forme parte, sino también la acción de gestores en beneficio del propio pueblo.

No se trata de introducir entonces la reelección, ésta ya existe, más bien se trata de introducir una modalidad que la reglamente. La postura que adoptó el PPS no rompe de manera alguna el equilibrio constitucional de los poderes, al reglamentar la reelección, sino que sirve, precisamente, a ese equilibrio y lo fortalece, aprovecha la experiencia parlamentaria y logra que los mejores hombres sirvan a los intereses superiores de México.

La posibilidad de permanencia de los diputados permitiría cumplir más eficazmente con las funciones legislativas, de vigilancia de la administración pública y de representación política, no se trata por consiguiente, de que los diputados vayan a reelegirse; se está creando la posibilidad de que el pueblo reelija a algunos de los diputados en ejercicio. Hasta este punto del debate, todos los oradores han coincidido en que no hay argumento histórico, ni político, ni jurídico en contra de la reelección de los diputados, es así como termina la discusión del dictamen en la Cámara de Diputados, resaltando el hecho de que prácticamente todos los partidos apoyaron la iniciativa propuesta por el PPS.⁶

En resumen, las comisiones tras estudiar y analizar la documentación que llegó a su poder en relación con la reforma de que se trata y de examinar todas las expresiones de opinión pública emitidas al respecto, consideraron absolutamente necesario dejar precisado que los propósitos que animaron a la Cámara para aprobar la reforma al artículo 59, son, esencialmente, los de promover un más eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados y del Poder Legislativo, mejorar las normas de coordinación entre ambas cámaras, lograr bases más sólidas para el equilibrio entre los poderes de la Unión y elevar la capacidad de los cuadros legislativos.

Las siguientes acotaciones al tema, fueron hechas por la Cámara de Diputados en Pleno, aprobando el proyecto de decreto que reformaba el artículo 59 de la Constitución Política.

El PPS votó a favor del dictamen por considerar que entrañaba un paso adelante en el sentido de su proposición, y declaró que seguiría luchando por la reelección indefinida. El PAN votó en contra del dictamen, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el PRI votaron a favor del dictamen.

Del acucioso análisis del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados puede deducirse que, entre las finalidades que ese cuerpo colegiado considera viable alcanzar con la reforma al artículo 59 constitucional, sobresalen las siguientes:

⁶*Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, sesión del 30 de diciembre de 1964.

1a. El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados.

Esta tesis deriva, por razón de la brevedad del ejercicio de los diputados, quienes tienen una actuación relativamente limitada frente a la suma de facultades y poder político que tiene en sus manos el Poder Ejecutivo, en consecuencia, la posibilidad de que un núcleo de diputados esté en condiciones de actuar en dos periodos sucesivos acrecentaría la autoridad y la fuerza política de la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus funciones.

2a. El logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión.

Dicho equilibrio se logrará mediante la aprobación de la Iniciativa de reelección continua de diputados, ya que la actual reelección alterna para el Legislativo tiene una relevancia política limitada en cuanto se rompe periódicamente y a corto plazo la continuidad de ejercicio de sus integrantes. La reelección de los diputados para otro periodo sucesivo consolidaría, en consecuencia, las bases de ese equilibrio, indispensable para el mejor funcionamiento del Estado.

3a. El mejoramiento de los cuadros legislativos.

El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados también operaría mediante un mejor aprovechamiento de los conocimientos y la capacidad que hubiesen demostrado algunos diputados y el más eficaz empleo de la experiencia que adquieran. En opinión de la Cámara de Diputados esas aptitudes y esa experiencia se aprovechan en menor grado dentro del sistema vigente de reelección alterna, si no es que se pierden en muchos casos cuando el diputado que las ha demostrado no tiene posibilidad de volver a ejercer el cargo. Cada Partido Político, tendría un creciente interés en ir seleccionando a aquellos de sus miembros que mayor capacidad hayan demostrado en el ejercicio legislativo a fin de volver a postularlos para un nuevo periodo, y ello traería como consecuencia la elevación progresiva, intelectual y política, de los integrantes de la Cámara.

4o. Una más eficaz coordinación entre ambas Cámaras del Congreso.

En la actualidad, la circunstancia de que a la mitad del ejercicio senatorial se renueve en su totalidad la Cámara de Diputados, rompe temporalmente las normas de coordinación que habían venido funcionando, es por ello que el mecanismo que se pretende implantar asegura, en cierto grado, la permanencia de un grupo de diputados conocedores de la mecánica parlamentaria y garantiza así el mantenimiento de esa coordinación, indispensable entre ambas cámaras.

Una vez aprobado el proyecto en la Cámara Baja, el asunto se envió al Senado para su examen, el dictamen de la Cámara revisora corrió a cargo de las Comisiones Unidas, Primera de Gobernación y Primera y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores.

No obstante, y a pesar de que la iniciativa lombardista fue aprobada en la Cámara de Diputados conforme al dictamen de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales por 162 votos a favor y 28 en contra; ésta fue rechazada por unanimidad de 47 votos en el Senado y devuelta a la primera, en donde se decidió, considerando el obstáculo insuperable que existía en el Senado para aprobar la iniciativa, archivar el proyecto y dejar constancia de las actuaciones en el *Diario de los Debates*.

En el dictamen de la Cámara revisora se enuncian los motivos que llevaron a ésta a rechazar el proyecto de reforma constitucional y manifiestan en cada uno de los siguientes puntos su sentir al respecto. El Senado de la República votó el acuerdo en el sentido de que la reforma al artículo 59 de la Constitución federal no era de aprobarse y, por tanto, dicho precepto debía mantenerse en su redacción.

1a. Sobre el fortalecimiento Político de la Cámara de Diputados.

Se prevé el fortalecimiento político de la Cámara de Diputados de acuerdo con el actual sistema. El orden jurídico en que vive el país, emanado de la estructura revolucionaria, da origen a la acción legislativa y ésta, da muestras de ser un instrumento eficaz para el desarrollo progresivo de la nación, por lo tanto esa finalidad puede ser realizada, a juicio de las comisiones que suscriben, sin necesidad de promover una nueva reforma constitucional.

2a. Sobre el logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión.

En opinión de estas comisiones, el equilibrio de poderes, dentro de nuestro sistema constitucional, no deriva del tiempo de ejercicio de cada uno de ellos, sino del cúmulo de facultades y atribuciones que la Constitución concede a cada uno de esos poderes y de la efectividad de su ejercicio.

Sí, como ya quedó asentado, por virtud del progresivo desarrollo democrático del país, la Cámara de Diputados viene ejerciendo, cada vez con mayor eficacia, la autoridad que le es inherente, es lógico concluir que las bases del equilibrio de poderes en nuestro país son suficientemente sólidas y estables. Consecuentemente, no existe necesidad de una reforma constitucional en este aspecto.

3a. Sobre el mejoramiento de los cuadros legislativos.

Sobre este particular, las comisiones que suscriben consideran que la capacidad política y la preparación cultural de un representante popular, no se adquieren necesariamente durante el limitado lapso del ejercicio legislativo, sino que constituye un acervo intelectual que se logra a lo largo de la militancia política y cuando se estudia sistemáticamente la realidad nacional.

Lo que en realidad se adquiere en la función parlamentaria, es determinado dominio de la técnica legislativa. A mayor abundamiento, el actual sistema de reelección alterna permite el aprovechamiento de la experiencia adquirida, contando con la posibilidad de volver a desempeñar el cargo con un periodo intermedio.

Por otra parte, el interés de los partidos políticos por promover a cargos de elección popular a sus mejores militantes, existe independientemente de que, una vez electos, pueden reelegirse para un periodo inmediato o para un nuevo ejercicio posterior al lapso intermedio que el sistema vigente establece.

El hecho de que un militante político, sobresaliente en su labor de diputado, no pueda continuar en el ejercicio de su cargo durante tres años más, no debe suponer que la capacidad y experiencia que haya adquirido en el ejercicio legislativo vaya a ser desaprovechada por el partido a que pertenece.

4o. Sobre una más eficaz coordinación entre ambas cámaras del Congreso.

En opinión de las comisiones dictaminadoras, la coordinación entre las cámaras de Diputados y Senadores, que estimamos indispensable y benéfica, no depende exclusivamente de la continuidad del ejercicio de alguno de los integrantes de la primera de ellas, sino de las normas constitucionales y reglamentarias respectivas y de las prácticas ya establecidas.

Por otra parte, es improbable que el simple hecho de que un grupo de diputados ejerza el cargo en dos legislaturas consecutivas, mejore los procedimientos de colaboración y coordinación entre ambas cámaras, toda vez que las normas relativas son claras y precisas y no ofrecen lugar a dudas.⁷

En resumen, las comisiones Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores presentaron a la consideración de la Cámara de Diputados el dictamen que rechazó una propuesta elaborada por los diputados del Partido Popular Socialista y cuyo objetivo era restablecer la posibilidad de reelección indefinida para los diputados federales. De esta forma, en lugar de una reforma constitucional para volver a la reelección indefinida, las comisiones propusieron otra, tendiente a establecer la posibilidad de que los diputados al Congreso de la Unión, pudieran ser electos en forma sucesiva por dos periodos.

Las comisiones del Senado apreciaron debidamente las aspiraciones que movieron a la Cámara de Diputados al aprobar la reforma al artículo 59 constitucional, pero estimaron que para alcanzar las metas ya señaladas

⁷Dictamen emitido por la Cámara de Senadores, en relación con el proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados, por el cual se reforma el artículo 59 de la Constitución, México, D.F. a 24 de septiembre de 1965.

no era necesaria la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrece en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa (1964) del desarrollo cívico del país.

Así, en septiembre de 1965 y después de un gran debate nacional, la dirección política trazada desde el centro del poder impidió que la propuesta de modificación al artículo 59 prosperara y el Senado, de conformidad con el dictamen que le presentaron sus comisiones acordó lo siguiente: "No es de aprobarse la iniciativa proveniente de la H. Cámara de Diputados, para reformar el texto del artículo 59 constitucional, y se resuelve que el mismo debe subsistir en los términos en que se encuentra actualmente redactado."⁸

DEBATE SOBRE LA INICIATIVA QUE PROPONÍA LA REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS EN LA PRENSA DE 1964

Opiniones en contra de la reelección

Las siguientes opiniones fueron recabadas por *Excelsior* en el año de 1964, de esta forma, el licenciado Salvador Mendoza, de la Suprema Corte de Justicia dijo: "De momento, no considero que sea conveniente la reelección de los diputados porque el principio revolucionario de la no reelección tiene tal arraigo en la conciencia popular que removerlo resulta estridente y convulsivo y al mismo tiempo, afecta al régimen institucional del país."⁹

El jurista hizo notar lo siguiente:

- a) La reelección implica una reforma constitucional.
- b) La aprobación de los diputados, no basta.

El licenciado Mendoza puso como ejemplo lo ocurrido en Estados Unidos durante el régimen de Franklin Roosevelt. La Constitución de ese país no proscibía la reelección y Roosevelt murió en el poder después de tres periodos. Desde entonces –dijo el licenciado Mendoza–, en Estados Unidos sólo está constitucionalmente permitida una reelección.

⁸*Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, XLVI Legislatura, sesión del 24 de septiembre de 1965.

⁹"Reelección de diputados", *Excelsior*, lunes 28 de diciembre de 1964, primera plana, martes 29 de diciembre de 1964, p. 8.

El constituyente licenciado Eliseo L. Céspedes, declaró por escrito lo siguiente: “La iniciativa de reforma constitucional que presentaron en la Cámara de Diputados los representantes del Partido Popular Socialista para que se permita la reelección inmediata de los diputados no debe ser aprobada.” Sus motivos para opinar contra la iniciativa fueron los siguientes:

- a) la reelección es irriantemente contraria a la interpretación auténtica de las normas legales que regulan la esencia antirreeleccionista, principio básico de la Revolución mexicana;
- b) la reelección es contraria a la razón y a las condiciones que todavía se aprecian en todo proceso político-electoral; y,
- c) por último porque hay en ella maquiavelismo, dado que envuelve un procedimiento astuto y pérfido para conocer la reacción del pueblo en el caso de la reelección de los diputados y aprovecharse de esa reacción, si fuere favorable y si conviniere, para anular oportunamente la prohibición terminante que actualmente existe en la Constitución de poder reelegir al Presidente de la República.

Los diputados de partido no tendrán posibilidad de perpetuarse en la Cámara, eso dijo Andrés Serra Rojas, senador y catedrático de derecho constitucional de la Facultad de Derecho. La posición legal de los diputados es distinta a la de mis colegas elegidos en las urnas. Éstos por mandato *constitucional*, quedan excluidos de la Cámara por un lapso de 36 meses, al término de su periodo; sólo al cabo de ese tiempo, en nueva elección, podrán volver. (Esto, claro está, si el Congreso no aprueba la reelección inmediata.)

El senador Serra Rojas no titubea ni un instante, al responder a la consulta, “No podrán volver”, dice secamente. Y fundamenta después su afirmación en la propia Carta Magna, porque aunque ese caso de los diputados de partido no ha sido previsto, la realidad es que éstos, en la Cámara, actúan con iguales derechos y obligaciones que sus colegas.

Serra Rojas se manifiesta en contra de la reelección, dice:

Mata el principio revolucionario de no reelección, y quita la oportunidad para el desenvolvimiento de las nuevas generaciones. Nuestro sistema gubernamental es presidencialista, no parlamentario. La Cámara de Diputados debe ser lugar abierto para los hombres jóvenes, algunos, sí, se perpetúan en la labor legislativa, pero no siempre son los mejores. No tiene caso permitir que la Cámara se convierta en lugar cerrado, prohibido, casi donde muy pocos tengan acceso.¹⁰

¹⁰“Opiniones en contra de la reelección”, *Excelsior*, jueves 31 de diciembre de 1964, p. 10-A.

El senador nayarita, don Alfonso Guerra, expresa:

Como veterano de la segunda época de nuestro movimiento social de 1910, categóricamente afirmo que soy contrario a la reforma al artículo 59 constitucional; reformas que para convertirse en realidad, necesitarán de la ratificación de la mayoría de las legislaturas de los estados, cuyos representantes por respeto a la tradición política, sin duda se opondrán a ellas.

El general Ricardo Marín Ramos, representante nayarita en el Senado, también se mostró opuesto a la reforma para permitir la reelección. Exhibió cierta vehemencia al citar al general Marciano González –revolucionario igual que él–, el cual hizo declaraciones a favor de la reelección.

“¿Ha olvidado acaso lo que fue la Revolución?, ¿se ha olvidado de las razones de nuestra lucha?”, preguntó. Y luego dijo que no cree que haya muchos revolucionarios que piensen igual que el general González.

Opiniones a favor de la reelección

El licenciado Rafael Alcérreca, secretario de la Barra Mexicana de Abogados, se manifestó partidario de la reelección de los diputados, sobre el particular dijo:

No hay motivo legal para oponerse a la reelección de los diputados, además, esto favorece la labor del Ejecutivo, por lo tanto la reelección es preferible a la prolongación del periodo de los diputados porque en esa forma los que no respondan durante los primeros tres años, pueden ser removidos de la Cámara. Esta ventaja no se tiene con los senadores que, buenos o malos que resulten, terminan su periodo de seis años.

El licenciado Raúl Bolaños Cacho, senador oaxaqueño es partidario de la reforma constitucional para permitir la reelección de diputados, al respecto manifiesta lo siguiente:

La reelección como tal existe, sólo que ésta no es inmediata, y como esta es la palabra que suele asustar a muchos, habrá que decirles que no es nueva en el lenguaje político del país, la reelección inmediata en mi concepto sí será positiva. Permitirá el renacimiento del parlamentarismo en México, y no acarreará los daños que algunos le atribuyen.

Para Antonio Mena Brito, columnista del diario *Excelsior*, las bases para instaurar en nuestro país la carrera legislativa que a su vez fundamenta la

genuina formación política, se encuentran en parte, en la Iniciativa presentada por el PPS. Apunta que la manera más idónea para enfrentar a los políticos vocacionales, es ampliándoles la duración de su nombramiento electivo.

El término corto en la función pública de elección popular es insuficiente, ya que al iniciar el periodo de trabajos de legislador, éste, apenas comienza a tener contacto con el trabajo parlamentario, con el proceso de aprendizaje y de manera abrupta se deja a *medias* su trabajo, precisamente cuando se puede esperar mayor rendimiento del representante. En realidad, en un principio, el legislador que llega por primera vez al Congreso, se familiariza apenas con la rutina de su labor.

En Estados Unidos de América la brevedad del periodo está compensada por las sucesivas reelecciones. Legislar no es materia fácil, además de los escollos técnicos, se requiere de habilidad parlamentaria, sensibilidad política, conocimiento de la realidad nacional, y cardinalmente, apego al interés general. Todo este complejo de actividades, no puede aprenderse ni adquirirse en el breve periodo de tres años.

Lo más incongruente es que un individuo con interés por las cosas colectivas, con espíritu de servicio social, con marcada inclinación por la vida pública, logre llegar a los escaños del Congreso y después de un entrenamiento debido, se le interrumpa la continuidad de su carrera, en el momento en que puede ser más útil.

La reelección inmediata de los diputados no es una medida antidemocrática. El principio de la no reelección no tuvo su origen en el continuismo porfiriano, sino en la violación del voto popular. El pueblo mexicano se levantó en armas porque no se respetó su decisión, porque no se conoció el sufragio, el principio de la no reelección está basado en el principio del respeto al voto popular. No habrá reelección de diputados ni de ningún otro funcionario de puestos de elección si el pueblo vota en su contra, si el pueblo lo rechaza.

EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA REELECCIÓN INMEDIATA EN LA ALTERNANCIA

Tanto académicos, políticos, así como los mismos legisladores, tratan fuertemente el tema analizando su impacto positivo o negativo en el sistema político del México democrático.

A la fecha son ya muchos los textos, artículos y demás investigaciones que hablan sobre el tópico, incluso existen varias iniciativas legislativas de

diferentes partidos que proponen la reelección inmediata de los legisladores federales e incluso de los ayuntamientos y de los legisladores locales.

El doctor Luis Carlos Ugalde⁴⁴ hace mención en el apartado introductorio de su trabajo *Vigilando al Ejecutivo* de varias investigaciones realizadas sobre la no reelección legislativa en México. Entre los autores de estos trabajos destacan: Benito Nacif (1995), Alonso Lujambio (1992 y 1995) y Emma Campos (1997).

No obstante existen otros tantos estudios y autores importantes como Miguel Carbonell (2000), Mauricio Rossell (2000) y el propio Luis Carlos Ugalde (2000).

Para establecer un parámetro sobre el debate actual, primero haremos una revisión de los principales postulados de los estudios en la materia, en segundo plano haremos un breve recuento de las iniciativas legislativas más destacadas en materia de reelección inmediata y por último concluiremos el apartado con una propuesta que trate de conciliar las diferentes posturas y se adapte a nuestro sistema político-electoral.

En primer lugar es importante tener claro que el texto vigente de nuestra Constitución establece una limitante expresa a la reelección legislativa, es decir, no la prohíbe sino que la condiciona de tal manera que ésta no puede ser de manera inmediata, teniendo que mediar un periodo para que un individuo pueda ser reelecto al mismo cargo.

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Ahora bien, teniendo claro el precepto constitucional respecto a la no reelección inmediata vayamos a analizar algunas posturas al respecto.

En años recientes, un grupo de investigadores ha empezado a analizar las implicaciones de la cláusula de no reelección consecutiva o inmediata sobre la conducta de los legisladores mexicanos. Todos ellos convienen en que la imposibilidad de reelegirse ha reducido el sentido de responsabilidad política de los diputados mexicanos para con sus votantes, porque aquéllos no tienen que

⁴⁴Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000, p. 17.

responder ante éstos para avanzar en sus carreras políticas [algunos de estos estudios], subrayan los efectos de la no reelección sobre la falta de experiencia y profesionalismo en la Cámara de Diputados.⁴²

El caso de nuestro país es casi único en el continente, se puede entender perfectamente que por razones históricas nuestro sistema político impide la reelección, en cualquiera de sus formas, de los ejecutivos federal y estatales, pero tratándose del Poder Legislativo los argumentos parecen carecer de sustento.

México es un caso atípico en el mundo de la política parlamentaria, quizá el único además de Costa Rica, donde se prohíbe que los legisladores puedan reelegirse de manera consecutiva o inmediata. Durante una visita a México hace algunos años [1996], el politólogo italiano Giovanni Sartori llamó a esa prohibición la *extravaganza mexicana*. En su opinión la política legislativa en México estaba de cabeza, porque los legisladores, al no poderse reelegir, carecían de recompensas derivadas de su desempeño. Ninguna organización política puede funcionar eficazmente, concluía Sartori, si sólo ofrece castigos pero ningún premio. Y en efecto, la proscripción que enfrentan los legisladores mexicanos para desarrollar carreras parlamentarias ha atrofiado el profesionalismo y la autonomía del Congreso, y lo ha debilitado frente al Poder Ejecutivo.⁴³

Coincidiendo con Luis Carlos Ugalde, la Cámara de Diputados se reinventa cada tres años, llegando 500 nuevos políticos de los cuales la gran mayoría no tiene experiencia legislativa. Lo mismo pasa con la Cámara de Senadores, que pese a que los senadores cubren periodos de seis años que les permiten mayor profesionalización, difícilmente logran ser reelectos y cada seis años llegan 128 nuevos legisladores.

Ugalde concentra su análisis en la Cámara Baja debido al papel que ésta tiene en el control de los recursos públicos y nos aporta los siguientes datos:

Aunque la reelección se permite después de un periodo intermedio la mayoría de los diputados que toman protesta al inicio de cada legislatura no lo han sido anteriormente. En el periodo 1970-1997, un promedio de sólo 17.5 por ciento de los legisladores había tenido experiencia previa en la Cámara. En otras palabras, de los 3,381 diputados que pasaron por la Cámara durante ese periodo,

⁴²*Ibidem*, p. 17.

⁴³*Ibidem*, p. 105.

sólo 593 habían sido diputados alguna vez. El resto, más del 80 por ciento no estaba familiarizado con los asuntos de la Cámara.⁴⁴

Por su parte Mauricio Rossell coincide en que el principio de la no reelección inmediata de los legisladores fue una medida de control político coyuntural para debilitar los liderazgos locales frente al poder del Ejecutivo federal y permitir la rotación y renovación de cuadros políticos.

El principio antirreeleccionista no fue planteado ni por las constituciones federales de 1824 y de 1857 ni, de forma original, por la de 1917, lo que permitió de hecho que los legisladores pudieran reelegirse desde 1824 hasta 1934. Sin embargo, a partir de ese momento, con la institución de la no reelección fue muy difícil resistir la creación de un sistema nacional centralizado de promoción política. La conformación de listas de candidatos pasó a ser una facultad del poder central, marginando cualquier oposición que pudiera surgir de los jefes políticos locales. Así pues, en México la no reelección se acepta por su capacidad de facilitar la consecución de acuerdos en el naciente sistema político, no por sus bondades técnicas. Los resultados de esta limitación han sido negativos y han propiciado un desequilibrio insano en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, favoreciendo el control del primero sobre el segundo.⁴⁵

Algunos de los supuestos que considera Rossell en su estudio, como se puede notar en la cita anterior, han quedado de lado, ya que a partir del año 2000 entramos en la alternancia política del Poder Ejecutivo federal.

Aún así, muchos de los elementos de su análisis son muy valiosos, teniendo en cuenta su experiencia como diputado federal a la LVII Legislatura y su formación académica. Especial interés merece su evaluación teórica de los efectos negativos de la no reelección inmediata, destacando el debilitamiento de la autonomía de los legisladores, combinándolo con el poder de los partidos políticos en la selección de candidatos, traducido ello en la subordinación de los diputados y senadores al partido que los postuló. Destaca también el demérito en la especialización y profesionalización de los legisladores producto de la no reelección.

Estos planteamientos son coincidentes con los de otros autores y generalmente son la línea en el análisis de los efectos negativos, pero también

⁴⁴*Ibidem*, p. 111.

⁴⁵Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000, p. 285.

Rossell esboza algunos criterios sobre los posibles efectos positivos de la implantación en nuestro sistema constitucional de la reelección inmediata: la profesionalización del Congreso y sus miembros, la elevación de la calidad de las personas que llegan a las cámaras, la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, y la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente que requiere experiencia.⁴⁶

En la misma tesitura, Miguel Carbonell establece desde el punto de vista doctrinario tres ventajas de la reelección inmediata de los legisladores federales y locales: 1. permite crear una relación entre el representante y sus electores que trascienda las campañas electorales ya que el legislador deberá rendir cuentas a su electorado y de ser éstas positivas será incentivado con la reelección, caso contrario perderá la oportunidad; 2. la reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores ya que deberá estar pendiente de las demandas de su electorado si pretende volver al cargo al término de su periodo; y 3. la reelección profesionaliza a los legisladores ya que, de resultar buenos servidores, regresaran al cargo haciendo carrera legislativa conociendo mejor las materias que tratan y tendiendo más dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que realizan desde las cámaras.⁴⁷

El también diputado federal a la LVII Legislatura Miguel Quiroz publicó un artículo en el cual argumentaba lo siguiente en torno a la viabilidad de la no reelección en un sistema político-electoral como el que imperaba antes de 1997:

En México, por ejemplo, el principio de la no reelección ha permitido consolidar el sistema presidencial previsto en la Constitución, ha contribuido a legitimar el régimen político, la renovación de los grupos dirigentes –independientemente del partido político de que se trate–, así como aprovechar la experiencia adquirida, mediante un sistema de recompensas que hasta ahora no ha implicado necesariamente la reelección inmediata, en aquellos cargos en que ésta es permitida.

Esto significa [agrega Quiroz] que el principio de la no reelección debe ser evaluado en el contexto de un partido político que ha transitado de un partido hegemónico, casi único, a un partido predominante, para llegar a la situación presente en la que el Partido Revolucionario Institucional compite por el poder

⁴⁶*Ibidem*, p. 286.

⁴⁷Miguel Carbonell, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flasco, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000, pp. 108 y 109.

en igualdad de circunstancias con otros partidos políticos, con el arbitraje de autoridades electorales autónomas e independientes, a cuya designación concurren todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso en dicho momento.⁴⁸

Derivado de lo anterior, como establece Miguel Carbonell:

Para estar en condiciones de realizar un análisis realista con el fin de proponer la implantación de la reelección legislativa inmediata, no se puede atender solamente a razones de orden teórico. Se deben estudiar también algunas condiciones del orden político mexicano. Sin comprender estas condiciones es posible realizar propuestas que quizá sean atractivas desde un punto de vista teórico, pero que seguramente tendrán dudosa viabilidad política.⁴⁹

En su misma línea y citando a Benito Nacif (1997), Carbonell²⁰ establece que la no reelección inmediata ha servido para crear un sistema de *patronazgo presidencial* que ha inclinado el poder hacia el Ejecutivo, refiriéndose al sistema priísta del siglo pasado, agrega a su análisis, que la reelección alternativa o no consecutiva “ha operado como un sistema de recompensas y de favores para los que han sido leales al sistema, pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa porque todos aquellos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto”.

Por otro lado, basado en su experiencia personal como servidor público y legislador, Quiroz Pérez llega a la conclusión de que la no reelección es perfectamente vigente por motivos históricos y de desarrollo de una cultura política para el caso de los ejecutivos estatales y federal, pero se aventura a proponer un mecanismo de reelección inmediata de los presidentes municipales.

Concretamente sobre la reelección de los legisladores federales e incluso de los diputados locales Miguel Quiroz propone algunas líneas básicas:

En el caso de la Cámara de Senadores, cuyos integrantes en su totalidad serán elegidos a partir de este año [2000] por un periodo de seis años –recordemos que en dos legislaturas recientes han habido senadores electos por un periodo

⁴⁸Miguel Quiroz Pérez, “¿Reelección o no reelección en los órganos de gobierno de elección popular?”, *Crónica Legislativa*, núm. 12, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

⁴⁹Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 110.

²⁰*Ibidem*, p. 111.

de tres años–, me parece que el periodo de seis años no debe ser prorrogable mediante la reelección. La razón es la siguiente: la mayor parte de los senadores tienen una experiencia legislativa previa como diputados federales, además de que con frecuencia muchos senadores pueden ser después diputados al Congreso de la Unión o a los congresos locales. De esta manera el beneficio de la experiencia retenida en la función legislativa está asegurada. [Con respecto a los diputados argumenta lo contrario.] Llegamos, finalmente, al caso de los diputados, y mi propuesta al respecto es igualmente válida para los diputados federales, locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Me parece conveniente la reelección inmediata sólo por un periodo y sólo por la vía de la representación proporcional en un porcentaje que asegure la renovación de la Cámara en su mayoría con nuevos diputados. El principio de no reelección inmediata sería aplicable a todos –de mayoría relativa y de representación proporcional–, en el caso de las candidaturas de mayoría relativa.²¹

Aunque Miguel Quiroz no propone abiertamente un cambio de postura frente a la no reelección, la base de su trabajo explica los motivos de su existencia y al mismo tiempo, propone un cambio moderado hacia el otro lado abriendo la reelección de los diputados hasta por un periodo.

Los argumentos que nos brinda sobre los senadores parecen tener mucha razón, incluso Ugalde toca el tema y coincide aportando datos estadísticos: “De todos los senadores durante el periodo 1982-1994, casi 68 por ciento habían sido diputados federales al menos una vez antes de llegar a la Cámara Alta, y 33 por ciento lo fueron justo antes de ser senadores.”²²

Tenemos ya una propuesta y no sólo valoraciones, pero hay otros autores que han formulado algunas recomendaciones concretas sobre el tema. A continuación citamos un par de medidas planteadas por Mauricio Rossell:²³

- Regresar al espíritu original de la Constitución de 1917 y permitir nuevamente a los legisladores reelegirse de forma inmediata. No obstante, consideramos que mientras México no cuente con un sistema de partidos fuerte es recomendable mantener una limitación, tanto cuantitativa como cualitativa a esta posibilidad. En este sentido, sería recomendable restringirla a 12 años en total con el fin de evitar el enquistamiento en el Congreso, garantizar un nivel mínimo de rotación que permita reflejar la dinámica social y promover la disponibilidad

²¹Miguel Quiroz Pérez, *op. cit.*

²²Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 117.

²³Mauricio Rossell, *op. cit.*, pp. 286 y 287.

de mejores cuadros legislativos. Se lograría, así, a un mismo tiempo, conciliar el interés de garantizar el ingreso de nuevos legisladores con el de aprovechar la experiencia de quienes han cumplido adecuadamente su compromiso con la sociedad.

- Restringir la posibilidad de reelección a aquellos candidatos postulados bajo el principio de mayoría relativa en distritos uninominales como un medio para estimular el trabajo político-legislativo de los miembros del Congreso. En caso de que un diputado electo por el principio de representación proporcional aspirara a reelegirse podría hacerlo compitiendo por un distrito de mayoría relativa.

En 1996 Alonso Lujambio formuló una propuesta muy similar a la anterior, estableciendo la reelección inmediata pero con límites, planteando que los senadores pudieran ser electos por un máximo de dos periodos consecutivos de seis años cada uno y que los diputados federales pudieran ser electos por un lapso máximo de 12 años, en otras palabras, una primera elección y tres reelecciones consecutivas en periodos de tres años, distinguiendo en el caso de la Cámara Baja que los diputados plurinominales que hubieran sido electos durante dos periodos y quisieran competir por un tercero tendrían que hacerlo por la vía uninominal, evitando el “fortalecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos”. De este modo, según Lujambio, el tiempo máximo de permanencia de un legislador en las cámaras sería de 12 años, tiempo suficiente para alcanzar la profesionalización, pero lo bastante acotado como para permitir el relevo generacional necesario.²⁴

A diferencia de la propuesta de Quiroz, que en materia legislativa traza únicamente la reelección de los diputados federales y locales, Lujambio y Rossell coinciden en ir por la reelección de ambas cámaras federales e implícitamente de las cámaras locales, además de que estos últimos plantean condicionar a aquellos legisladores que provengan de una elección proporcional, es decir, los llamados plurinominales obligándolos a competir por un distrito uninominal.

En lo que los tres concuerdan es que la reelección inmediata de legisladores debe operar de una u otra forma en México, pero que ésta, dadas las incipientes características políticas de nuestro sistema debe estar limitada a un cierto número de reelecciones.

Un tanto influenciado por los estudios de Lujambio, el ex senador y diputado federal Amador Rodríguez Lozano retoma la discusión en un

²⁴Alonso Lujambio, “La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, enero de 1996.

trabajo reciente y se une a las voces que proponen la reelección inmediata de los legisladores, pero en un ejercicio de análisis reconoce que habría riesgos implícitos en ello, como el enquistamiento por muchos años de individuos en el Congreso capaces de controlar las maquinarias partidistas.

Por ello, al igual que los tres autores citados anteriormente, plantea tres limitaciones a la reelección inmediata: 1. fijar un límite de una al número de reelecciones al que podría aspirar un senador y dos para los diputados federales, es decir, hasta 12 y nueve años en el cargo respectivamente; 2. prohibir a los partidos políticos registrar para ser reelectos, a más del 50 por ciento de los candidatos que postulen para diputados federales y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de la representación proporcional que permita la circulación de cuadros y movilidad política; y, 3. vincular el principio de la reelección de los legisladores federales con el de la eficiencia y empeño en la realización de las tareas asignadas a los representantes populares mediante el establecimiento de una regla que obligue a los senadores de primera minoría que desean reelegirse a registrarse en el segundo lugar de la lista de fórmulas de candidatos de cada partido al Senado.²⁵

Como podemos deducir de la lectura de lo anterior, las limitaciones que plantea Rodríguez Lozano van más allá y encuentran vetas no identificadas por otros autores como la restricción a la reelección al Senado siendo originalmente senador de primera minoría.

También se ha hablado mucho sobre el tema en contra, algunos argumentan que la reelección inmediata (o alternada como plantea Carbonell) al cargo, no necesariamente traería consigo la profesionalización del legislador, ya que en la práctica, la clase política opera un fenómeno llamado *reelección paralela*, esto es, que un diputado federal al final de su encargo, puede ser electo de manera inmediata como senador o diputado local (en este caso depende de los calendarios electorales en cada entidad federativa), o a la inversa, de tal manera que dadas las combinaciones una persona podría ser indefinidamente legislador.

Algunos legisladores que han aplicado esta reelección recientemente son: Manuel Medellín Milán, quien fue diputado federal a la LV Legislatura, senador a las LVI y LVII legislaturas, de nuevo diputado federal a la LVIII y finalmente diputado local en su estado, San Luis Potosí; y Francisco Arroyo Vieyra, quien fue diputado federal a la LV Legislatura, diputado local a la LVI Legislatura del Congreso de Guanajuato, diputado federal a la LVII Legislatura,

²⁵Amador Rodríguez Lozano, *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura e IJ-UNAM, 2003, pp. 75 a 78.

nuevamente diputado local a la LVIII Legislatura de su estado, otra vez diputado federal a la LIX Legislatura y actualmente senador por el estado de Guanajuato.²⁶ Ambos legisladores al fin de su encargo habrán reunido más de cinco legislaturas y 15 y 21 años de experiencia legislativa respectivamente.

Pese a que el doctor Castellanos no se manifiesta abiertamente a favor o en contra de la reelección inmediata de los legisladores sí aporta argumentos para pensar seriamente en la modificación:

La reelección legislativa obedece, además, o dicho de otra forma, se determina también por la necesidad y la capacidad de movilización del electorado. Ciertamente la vía plurinominal permite retener experiencia, técnica o legislativa, sin riesgos electorales. No necesariamente un legislador eficaz en su desempeño legislativo puede tener asegurado el voto de sus electores al presentarse a una nueva consulta. Esto no impide que algunos legisladores puedan lograr una implantación tal en su circunscripción electoral, que les facilite la reelección. La pluralidad social, la representatividad de los diferentes partidos políticos, radica en buena medida en la diversidad de las opciones personales que presenta un partido en cada elección, es decir, en la renovación de sus cuadros.²⁷

Por su parte el doctor Covián Andrade no se pronuncia definitivamente en contra de la reelección inmediata de los legisladores, sino que en su investigación establece que hay pasos previos por cubrir ya que para él la calidad de los actuales cuadros políticos que van a las cámaras federales no ameritan ser reelectos. “No hay duda de que en nuestro país, el peso del trabajo político y de la producción legislativa recae en un número muy reducido de legisladores federales de los distintos partidos con representación en el Congreso.”²⁸

Miguel Covián establece que desde el momento en que las cámaras comenzaron a crecer desmedidamente,²⁹ por motivos de coyuntura política más que por una necesidad real de representación electoral y densidad poblacional, el nivel de los parlamentarios mexicanos comenzó a decaer y, por tanto, el nivel del debate y del trabajo propiamente legislativo. “La conclusión final de nuestras reflexiones es evidente: debe haber menos legis-

²⁶Para este caso hay que dejar claro que los calendarios electorales de los estados de San Luis Potosí y Guanajuato son coincidentes con el federal.

²⁷Eduardo Castellanos Hernández, “La reelección legislativa inmediata”, *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

²⁸Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, México, 2000, pp. 352 y 353.

²⁹*Op. cit.*, cuadro II, 1.

ladores federales, mejor preparados y más eficientes. Sólo así tendría sentido pensar en su reelección indefinida.³⁰

En otro orden, pongamos algunas consideraciones más a favor de la reelección inmediata. Primero evaluemos el costo económico que implica a la sociedad el no poder reelegir de manera inmediata a sus representantes.

En teoría y también en la práctica los ciudadanos, la población en general, pagamos con nuestros impuestos los gastos del Estado que nos provee de orden y seguridad, así como los servicios públicos que recibimos. Igualmente pagamos los salarios y demás insumos que requieren nuestros gobernantes, representantes, funcionarios y demás servidores públicos.

Tomando en cuenta los recursos asignados al Poder Legislativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2004 que ascendieron a 5,438'986,606.00 (cinco mil cuatrocientos treinta y ocho millones de pesos),³¹ y que de ese dinero 3,165'941,000.00 (tres mil ciento sesenta y cinco millones de pesos) corresponde a la Cámara de Diputados y 1,659'163,606.00 (mil seiscientos cincuenta y nueve millones de pesos) a la Cámara de Senadores,³² en una estricta aritmética, cada diputado federal costó en el año 2004: 6'331,882.00 y cada senador 12'962,215.70.³³

CUADRO 1
TABLA DE CÁLCULO DEL COSTO POR LEGISLADOR, POR LEGISLATURA,
CON BASE EN EL PEF, 2004

<i>Ramo</i>	<i>PEF 2004 (Pesos)</i>	<i>Desglose* (Pesos)</i>	<i>Costo estimado legislador/ legislatura** (Pesos)</i>
01 Poder Legislativo	5,438'986,606.00	No aplica	No aplica
Cámara de Diputados	3,165'941,000.00	6'331,882.00	18'995,646.00
Cámara de Senadores	1,659'163,606.00	12'962,215.70	38'886,647.10

*El desglose es el resultado de dividir el presupuesto anual de la Cámara entre el total de sus integrantes (500 o 128 según el caso).

**El costo estimado legislador por legislatura resulta de multiplicar por tres el desglose.

³⁰*Ibidem*, p. 357.

³¹Como dato adicional el monto del gasto neto total para el 2004 fue de 1'650,505'100,000.00 (un billón, seiscientos cincuenta mil quinientos cinco millones de pesos) correspondiéndole al Congreso el 0.33 por ciento del total.

³²Nota: La suma de los presupuestos de las cámaras no resulta en el total de los recursos del Poder Legislativo ya que la Auditoría Superior de la Federación se presupuesta aparte (ASF: 613'882,000.00).

³³Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, Anexo 1, Gasto Neto Total, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2003.

Si estimamos que el gasto aproximado por legislador es igual para los tres años de la legislatura, entonces tendremos que aproximadamente cada diputado nos costará 18'995,646.00 (casi 19 millones de pesos) y cada senador 38'886,647.10 (casi 39 millones de pesos) por legislatura. Aclarando que estos conceptos NO son sus dietas, comprenden todos los gastos de cada Cámara como: rentas, impuestos, pago de personal, recursos materiales, insumos, telefonía, investigaciones, foros, publicaciones, las dietas de los legisladores, etcétera, pero lo desglosamos entre cada uno de los miembros de las cámaras para ejemplificar el punto.

De tal manera que si invertimos en cada legislatura alrededor de 19 millones por diputado y 39 millones de pesos por senador, aproximadamente, para después despedirlos y contratar a unos nuevos, que seguramente vendrán en las mismas condiciones que los anteriores, sin experiencia alguna en materia legislativa, desde la perspectiva costo-beneficio estamos perdiendo demasiado dinero de nuestros impuestos y mucho tiempo.

El caso de los senadores no parece ser tan drástico, ya que ellos se desempeñan por un periodo de seis años en el cargo y generalmente cuentan con una experiencia legislativa previa como diputados locales o federales.

La historia en la Cámara Baja es otra, ya que todo el dinero invertido en un diputado, en su equipo de trabajo y demás insumos para que nos represente y resuelva las demandas de la comunidad, y que apenas al segundo año comienza a conocer el trabajo y en el tercero nos pueda traer resultados, parece inútil al tener que despedirlo y traer a uno nuevo para que haga lo mismo.

De acuerdo con la investigación de Carbonell,³⁴ en el sistema de reelección alternativa vigente, sólo un 13.3 por ciento de los diputados fueron reelectos entre 1934 y 1997, es decir, que en un lapso de 63 años sólo recontratamos o aprovechamos la experiencia de 484 diputados de un total de 3,628, desperdiciando la inversión hecha en otros 3,144 legisladores (86.7 por ciento).

Más aún, una vez que hemos gastado en la capacitación y el aprendizaje de un diputado o senador, debido a que no puede ser reelecto inmediatamente al mismo cargo, éste lo aprovecha y lo explota en otro lugar, o sea, le enseñamos, le pagamos y luego se va a trabajar a otro lado sin dejarnos nada a cambio.

Entonces si reflexionamos seriamente en ese derroche de recursos, en el impacto que esto tiene en la profesionalización de nuestros representan-

³⁴Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 115, cuadro 2: "Reelección legislativa en la Cámara de Diputados, 1934-1997".

tes y en la calidad del trabajo legislativo, sería oportuno repensar el asunto. Hay que aclarar que con un sistema de reelección inmediata no necesariamente todos los legisladores ameritarían ser reelectos, a los buenos hay que mantenerlos y a los que no funcionan o abusan, simple y sencillamente habrá que despedirlos y pedir uno nuevo, capaz de hacer frente a nuestros requerimientos como sociedad.

Otro punto a favor del tema y relacionado con el fortalecimiento del sistema de comisiones del Congreso y establecer la relación entre estos temas, es oportuno vincular los efectos de la no reelección con el desempeño de las comisiones.

Como lo mencionamos, Ugalde centra su estudio en la capacidad del Poder Legislativo para controlar al Ejecutivo y por ello apunta lo siguiente:

Del pequeño universo de diputados con experiencia previa que arriban en cada legislatura, sólo una pequeña fracción se especializa en actividades de fiscalización. De los pocos diputados que logran reelegirse de manera no consecutiva, casi ninguno escoge las mismas comisiones cuando regresa a la Cámara para un segundo o tercer periodo, y así se pierde el conocimiento adquirido en su paso por legislaturas anteriores. De los 350 diputados que fueron miembros de la Comisión de Vigilancia durante el periodo 1920-1997, por ejemplo, sólo siete lo fueron en dos ocasiones (lo que significa un minúsculo 2 por ciento) y sólo uno fue parte de la misma comisión en tres ocasiones (lo que significa un 0.3 por ciento).³⁵

Así pues, la no reelección inmediata afecta directamente el trabajo en comisiones y la capacidad de éstas para controlar al Ejecutivo y frenar sus excesos. De igual forma se desperdicia el conocimiento y las capacidades de los legisladores en temas especializados, teniendo que comenzar el siguiente periodo desde cero, ya que los nuevos integrantes de las comisiones no conocen el trabajo legislativo.

La rotación regular de cargos en la Cámara de Diputados destruye casi todo aquello que el sistema de comisiones permanentes busca proteger: la especialización, la acumulación de experiencia y la independencia. [...] Uno de los efectos políticos importantes de la no reelección consecutiva sobre el funcionamiento del sistema de comisiones de la cámara es el enorme poder discrecional de los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos para asignar a los legisladores a las comisiones. [...] Esto garantiza que los miem-

³⁵Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 143.

bros de las comisiones operen como meros delegados de los grupos parlamentarios, agentes perfectos de sus partidos políticos.³⁶

Además de los efectos antes mencionados generados por la no reelección, Nacif apunta sobre la dependencia política de los miembros de las comisiones, hacia sus bancadas y partidos, debilitando aún más el trabajo de las comisiones.

Incluso, organismos privados como Coparmex se han pronunciado sobre el tema en un documento circulado durante la LVIII Legislatura,³⁷ en él afirma que la reelección inmediata de los legisladores sería positiva para el Congreso al acercar más al representante con su electorado, elevando la calidad del personal político y obligando al diputado y al senador a mantener una relación con su distrito o estado.

En cuanto a cómo llevar a cabo esta reelección de legisladores, la Coparmex propone que los senadores sean reelectos por un periodo consecutivo, los diputados de mayoría relativa hasta por tres ocasiones continuas y los diputados de representación proporcional hasta por un periodo más.

Afirman en esta propuesta que el objetivo es dar mayor capacidad de influencia y negociación a los legisladores en las discusiones con otras fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, aunque de igual manera alertan sobre los riesgos y perjuicios que la reelección podría traer consigo, destacando la corrupción y el tráfico de influencias a través de grupos económicos que financiando campañas y candidatos pretendan obtener beneficios.

Una vez dados múltiples argumentos, datos y propuestas sobre la reelección inmediata de los legisladores, pasemos a conocer algunas de las iniciativas más destacadas que se han presentado sobre el tema en las últimas legislaturas.

INICIATIVAS Y PROPUESTAS SOBRE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

Después de haber sido un tema vedado en el debate político-constitucional a partir del intento reformista de 1964-1965, las circunstancias políticas cambiaron a finales del siglo xx en nuestro país y comienzan a darse las

³⁶Benito Nacif, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

³⁷Confederación de Patrones de la República Mexicana, Dirección de Cabildeo y Enlace Legislativo; "10 Propuestas de la Coparmex para el Fortalecimiento del Congreso de la Unión", México, 2002.

condiciones para retornar a la discusión de la reelección inmediata de los legisladores, incluso de los gobiernos municipales.

Principalmente en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003), legisladores de diferentes partidos presentaron ante el Congreso iniciativas para reformar el artículo 59 de la Constitución con el fin de reestablecer la reelección inmediata legislativa.

Sobra mencionar que ninguna de ellas ha prosperado, es más, sólo una de ellas ha sido dictaminada y presentada a la Cámara de su origen, se trata de la iniciativa presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios el 10 de abril de 2003, referida en el punto 8 del anexo.

Para hacer mucho más sencilla y breve la revisión de estas propuestas legislativas detalladas en el anexo serán presentadas en cuadros analíticos que contienen los datos del promovente, el o los partidos que la suscriben, así como la fecha de presentación y el contenido concreto de la iniciativa.³⁸

De las 10 iniciativas expuestas en el anexo podemos concluir que las 10 están de una u otra forma de acuerdo con la reelección inmediata, las 10 proponen la reelección inmediata de los diputados y nueve de ellas la reelección inmediata de los senadores.³⁹

Siete de las 10 iniciativas plantean algún tipo de limitante a la reelección inmediata de los legisladores y sólo tres proponen restricciones a la reelección inmediata por la vía de la representación proporcional, ya sea plurinominal o por la primera minoría.

Se destaca también que cuatro de las 10 iniciativas mencionan igualmente la posibilidad de reelección inmediata de los diputados locales.

Por último, en este análisis de las iniciativas, desprendemos que de las nueve que proponen la reelección inmediata de diputados con restricciones, cuatro establecen hasta cuatro periodos consecutivos, es decir, 12 años en el cargo, y de las ocho que proponen lo mismo para el caso de los senadores, seis definen que hasta dos periodos consecutivos es lo conveniente, igualmente, 12 años en el cargo.

Además de estas 10 iniciativas aquí sintetizadas, existen otras tantas que en obvio de espacio y tiempo no serán desarrolladas, pero mencionamos algunas en caso de querer consultarlas:⁴⁰

³⁸El contenido íntegro de todas las iniciativas expuestas puede ser consultado por la fecha de presentación en gaceta.diputados.gob.mx

³⁹Véase anexo al final del libro.

⁴⁰El contenido de estas iniciativas puede ser consultado mediante su fecha de presentación en gaceta.diputados.gob.mx

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 64, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de procurar un sano equilibrio entre los poderes de la Unión y fortalecer al Poder Legislativo federal, presentada por el diputado Juan Antonio García Villa (PAN) el 2 de abril de 1996 (LVI Legislatura).
- Iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 54, 52, 53, 54, 55, 56, 59 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de modificar la fórmula de representación proporcional y establecer la reelección de diputados y senadores hasta por un periodo, presentada por el diputado David Augusto Sotelo Rosas (PRD) el 30 de junio de 2003 (LVIII Legislatura).
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Germán Martínez Cázares (PAN) el 6 de febrero de 2004 (LIX Legislatura).
- Iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Heliodoro Díaz Escárraga (PRI) el 13 de abril de 2004 (LIX Legislatura).

CUADRO 2
ANÁLISIS DE DIVERSAS INICIATIVAS DE REELECCIÓN
INMEDIATA DE LEGISLADORES

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Reelección inmediata	Sí	Sí	Sí							
Reelección diputados*	Sí-4	Sí-4	Sí-4	Sí-2	Sí-3	Sí-6	Sí-4	Sí-In°	Sí-2	Sí-5
Reelección senadores*	Sí-2	Sí-2	Sí-2	Sí-2	Sí-2	Sí-3	Sí-2	Sí-In°	No	Sí-3
Restricción reelección	Sí	No	No	No						
Reelección <i>pluris</i>	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Reelección D. locales	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No

Cada número corresponde a la iniciativa analizada anteriormente.

* Los números que aparecen en estas filas corresponden a los periodos en los que un legislador puede estar consecutivamente en el cargo, es decir, una primera elección y las consecuentes reelecciones.

In° = Reelección inmediata indefinida.

De las 10 iniciativas expuestas y las cuatro que acabamos de mencionar, siete son suscritas por el PRI, seis por el PAN, tres por el PRD y una por un senador independiente que llegó a la Cámara bajo las siglas del PVEM, y de todas éstas destacan dos, una firmada por PAN-PRD y otra por los tres partidos mayoritarios: PRI, PAN y PRD.

Independientemente del número de iniciativas sobre el particular y quién las presente, para que una reforma al artículo 59 de la Constitución pueda prosperar y se permita la reelección inmediata de los legisladores, es muy importante tener en cuenta el procedimiento constitucional a seguir y el escenario político imperante. Por ello, aunque aparentemente la mayoría de los académicos y políticos están a favor de la modificación a la Constitución, el Partido Revolucionario Institucional, como instituto político no lo está.

En la XVIII Asamblea Nacional del PRI celebrada en distintas ciudades del país en noviembre de 2004 se modificaron diversas disposiciones de los llamados “documentos básicos” entre ellos el Programa de Acción. En este documento se insertó una disposición que define al partido como antirreeleccionista.

Tal documento establece en su Título Primero “Política Interior”, Capítulo I “Soberanía, Política y Gobernabilidad”, apartado sobre Gobernabilidad, inciso i) lo siguiente:

i) Reelección de legisladores.

Frente a las propuestas que plantean la reelección inmediata de los legisladores federales como mecanismo para fortalecer al Poder Legislativo, el PRI postula que una decisión de esa naturaleza obstruiría la formación y movilidad de los cuadros políticos, sobre todo si se considera el perfil demográfico de México. Por otro lado, el actual sistema de reelección no inmediata de los legisladores ha permitido, con base en las postulaciones de los partidos, la formación de cuadros competentes para su desempeño en el Congreso, al tiempo que el aliento al fortalecimiento del sistema de partidos conlleva a que cada uno de ellos promueva la formación de quienes presentarán sus ideas y propuestas en el Poder Legislativo.

No puede omitirse el peso histórico que el principio de la no reelección tuvo y tiene en la historia de México. En ese marco debe reiterarse que su vigencia no es capricho alguno, sino acto de consecuencia y de aprendizaje que nos deja nuestro pasado.⁴¹

Este principio es retomado en el Programa de Acción del mismo partido, redactado en su XIX Asamblea Nacional celebrada en el estado de Puebla en el año 2005.⁴²

⁴¹“Documentos del PRI 2004”, México, Partido Revolucionario Institucional, 2004, p. 51.

⁴²“Programa de Acción del Partido Revolucionario Institucional”, www.pri.org.mx, septiembre de 2005.

Ligado a lo anterior, los artículos 12 y 13 de los Estatutos⁴³ del mismo partido, establecen la “observancia obligatoria para todos sus miembros, organizaciones y sectores” los principios y normas contenidos en los documentos básicos, entre ellos el Programa de Acción.

Ahora bien tomando en cuenta lo anterior y la fuerza política del PRI en ambas cámaras, así como el procedimiento constitucional del artículo 135 para modificar nuestra Carta Fundamental, era técnicamente imposible, hasta el año 2006 (fin de la LIX Legislatura), superar el bloque priísta en cualquiera de las cámaras. La propia Constitución pide una votación calificada en el Congreso para que las iniciativas de reforma constitucional puedan prosperar:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, *se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones* y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (las cursivas son del autor).

A continuación se presenta un cuadro con la representación del PRI en ambas Cámaras del Congreso General en las legislaturas LVII a LIX:

CUADRO 3
REPRESENTACIÓN DEL PRI EN LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS FEDERALES

<i>Legislatura</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
LVII	239	75
LVIII	241	60
LIX	224	60

El PRI promediaba 225 diputados y 65 senadores por legislatura y en contraste a lo anterior, el siguiente cuadro muestra la relación numérica de los partidos distintos al PRI en el Congreso durante las mismas tres legislaturas y el número de votos necesarios para aprobar una reforma constitucional.

⁴³“Documentos del PRI 2001”, *op. cit.*, p. 163.

CUADRO 4
 REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DISTINTOS AL PRI
 EN LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS Y NÚMERO DE VOTOS NECESARIOS
 PARA APROBAR UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO

	<i>Legislatura</i>			<i>Votos necesarios</i>
	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>	<i>LIX</i>	
Diputados	261	289	276	333
Senadores	53	68	68	85

Con los diputados y senadores del Revolucionario Institucional por legislatura y derivado del análisis del cuadro anterior se desprende que simple y llanamente sin el concurso del PRI ninguna reforma constitucional, indistintamente de la Cámara de su iniciación, hubiese tenido posibilidad de pasar el primer requisito del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental. Ahora bien, a raíz de las elecciones federales del año 2006, esta situación ha cambiado, ya que en la Cámara de Diputados el PRI pasó a ser la tercera fuerza con 106 miembros y la segunda en el Senado con 29 senadores.

Retomando algunos antecedentes de los intentos, el 10 de febrero de 2005, fue presentado en el Senado de la República un dictamen con proyecto de reformas constitucionales en materia de reelección inmediata de los legisladores.⁴⁴

Este dictamen no tuvo buena fortuna y fue rechazado desde su origen por una votación de 50 votos en pro, 51 en contra y una abstención. Su contenido no dista mucho del resto de las propuestas que hemos analizado aquí, pues proponía la reelección inmediata de legisladores hasta por un término total de 12 años en el cargo, es decir, hasta cuatro periodos para los diputados y dos para los senadores.

Las conclusiones del mencionado dictamen son las siguientes:⁴⁵

1. En el marco del fortalecimiento del Poder Legislativo, para responder a cabalidad a las exigencias que impone la sociedad, consideramos necesario realizar una reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de eliminar la limitante a una nueva elección inmediata del legislador federal y local.

⁴⁴Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*; 10 de febrero de 2005.

⁴⁵*Idem*.

2. La restricción a la reelección legislativa se introdujo en 1933 en un momento en que una de las principales prioridades era la pacificación del país. No encontrándose en la actualidad dadas estas condiciones y habiéndose aclarado que la prohibición se encuentra dirigida al Poder Ejecutivo, ha desaparecido el motivo y necesidad de conservar la medida.

3. Evitar la reelección consecutiva ha debilitado la obligación de rendir cuentas. Modificar esta situación somete al legislador al juicio ciudadano sobre su desempeño en lo individual y en lo colectivo.

4. La figura del legislador profesional resulta esencial dentro de la nueva cultura parlamentaria. La posibilidad de una carrera legislativa implica un incentivo al desempeño del representante, cobrando importancia en el combate a la corrupción, donde el interés prioritario a postular será el de la ciudadanía.

A final de cuentas lo verdaderamente valioso de este dictamen no es su contenido, sino la discusión que se suscitó derivada del mismo día en la sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la cual dividió opiniones de los legisladores dentro de sus mismos partidos.

Senadores como César Jáuregui, Jorge Zermeño (PAN), Genaro Borrego (PRI) y Demetrio Sodi (PRD), entre otros, argumentaban que la rendición de cuentas, la vinculación legislador-representados y la profesionalización del trabajo parlamentario serían grandes ventajas de la reforma propuesta.

En contraparte, senadores como Humberto Roque, Óscar Cantón, David Jiménez (PRI) y Luisa María Calderón (PAN) se pronunciaron en contra de la reforma por considerar entre otras cosas que la reelección lleva a condiciones políticas oligárquicas vinculando al poder político con el poder económico, porque la reelección inmediata es un detonante del déficit público y un obstáculo para la movilidad de la clase política, además de razonar que no es un momento oportuno para anunciarle a la población que la gran reforma política del Congreso beneficia, precisamente, a la clase política y no a la sociedad.

Independientemente de esta situación y como lo establecimos al principio del presente apartado, será presentada una propuesta de reelección inmediata de los legisladores reconociendo las características de nuestro sistema político y el contexto imperante.⁴⁶

En síntesis, el dictamen fue presentado en un momento inoportuno ya que las condiciones al interior de los grupos parlamentarios no eran

⁴⁶Para consultar el debate completo del Dictamen referido véase *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, LIX Legislatura, 10 de febrero de 2005. También se puede consultar una síntesis del debate en *Revista Mundo Legislativo*, febrero-marzo de 2005, México, pp. 10-17.

las mejores y tampoco lo eran otras condiciones como las sociales y electorales.

Después de haber revisado un gran cúmulo de información, afirmamos que sería conveniente para nuestro sistema político el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores, pero no indefinida y no en todos los casos.

La aplicación de este mecanismo electoral, en nuestra perspectiva, debería ir acompañada de otros ajustes al marco constitucional y legal como la reducción del número de diputados plurinominales a 100 escaños y la ampliación de los distritos de mayoría relativa de 300 a 400. Asimismo, eliminar a los 32 senadores de representación proporcional y reevaluar la fórmula electoral de los senadores de primera minoría.

En materia de financiamiento y fiscalización de campañas, deberían darse las condiciones necesarias para que la reelección legislativa no se vuelva un instrumento de los grupos de poder económico, legales e ilegales, para controlar el poder político.

Estas reformas o adecuaciones son materia de otro estudio, ya que requieren de una investigación específica por su complejidad, pero no está por demás tenerlo en cuenta.

Por lo que respecta a nuestra propuesta de reelección de legisladores sería necesario modificar los artículos 58, 59 y 116 de la Constitución Política para definir las siguientes modalidades.

1. Los diputados federales y locales pueden ser electos de manera consecutiva hasta en cuatro ocasiones, es decir, una primera elección y hasta tres reelecciones pudiendo sumar 12 años en el cargo.

2. Los diputados federales y locales electos no podrán ser reelectos por la vía plurinomial. Si algún diputado de representación proporcional quisiera reelegirse tendría que hacerlo compitiendo por un distrito de mayoría relativa.

3. Para que un diputado federal o local que ha cubierto cuatro periodos consecutivos en el cargo pueda volver a aspirar a la misma diputación tendría que dejar pasar un periodo intermedio de tres años.

4. Para ser senador será necesario haber sido al menos una vez diputado local o federal en funciones y no podrán ser reelectos de manera inmediata, pero pasado un periodo podrán volver a postularse para el cargo.

5. Los diputados federales o locales suplentes podrán ser reelectos de manera inmediata, pero si han estado en funciones en más de cuatro periodos serán sujetos a la misma regla que los propietarios.

6. Los diputados federales o locales propietarios que hayan cubierto cuatro periodos en el cargo no podrán ser reelectos para un siguiente periodo con el carácter de suplentes.

7. Los diputados locales que hayan cubierto cuatro periodos en el cargo podrán ser electos como diputados federales, igualmente, los diputados federales que hayan cubierto sus cuatro periodos podrán aspirar a ser diputados locales.

Con estas características, la reelección inmediata de legisladores podría cumplir sus objetivos fundamentales: profesionalizar y especializar a los representantes, impedirían el enquistamiento de los cuadros políticos al mismo tiempo que habría movilidad y por último se fortalecería el sistema de representación, acercando al electorado a sus legisladores y al Poder Legislativo en su conjunto para desarrollar su papel de contrapeso.

En términos concretos, para que la propuesta esbozada anteriormente operara, el texto constitucional debería ser modificado para quedar de la siguiente manera:

Artículo 58. Para ser senador se requiere haber sido diputado federal o local en funciones y cubrir los requisitos para ser diputado federal, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59. Los diputados al Congreso General podrán ser reelectos para el periodo inmediato de acuerdo con las siguientes bases:

I. Los diputados propietarios podrán ser reelectos hasta en tres ocasiones para cubrir de manera consecutiva hasta cuatro periodos. Para volver a postularse al mismo cargo deberán dejar pasar al menos un periodo intermedio.

II. Los diputados propietarios o suplentes no podrán ser reelectos de manera inmediata por el principio de representación proporcional. Los diputados electos por este principio podrán ser reelectos siempre que se postulen por un distrito de mayoría relativa, pero en ningún caso podrán permanecer en el cargo por más de cuatro periodos consecutivos.

III. Los diputados suplentes podrán ser reelectos de manera inmediata, pero si han estado en funciones en más de cuatro periodos serán sujetos a la misma regla que los propietarios establecida en este artículo.

IV. Los diputados propietarios que hayan cubierto cuatro periodos en el cargo no podrán ser reelectos para un siguiente periodo con el carácter de suplentes.

Los senadores al Congreso General no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los

senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

Los diputados a las legislaturas de los estados podrán ser reelectos para el periodo inmediato atendiendo las mismas modalidades que establece el artículo 59 de esta Constitución para los diputados federales.

III. a VII. ...

Para concluir este apartado, recordemos que en caso de que la reelección de legisladores existiera en nuestro país (con las modalidades propuestas) no implicaría que durante seis, nueve o 12 años tendríamos a los mismos 500 diputados, ya que algunos serían plurinominales y no podrían reelegirse a menos que compitieran por un distrito.

De la misma forma, el electorado tendría la posibilidad de negar la reelección en cada proceso a su diputado y por tanto modificar la configuración de la Cámara y poco a poco el escenario legislativo iría cambiando mediante la alternancia pero garantizando que de legislatura a legislatura habrá un número de representantes que consigan la reelección con base en su desempeño y mantengan en la Cámara una experiencia o memoria legislativa que dé continuidad al trabajo parlamentario.

Por lo que respecta al Senado, tendríamos representantes que conocen el trabajo legislativo y seguramente la dinámica política pondría al Senado como un lugar donde llegan aquellos políticos que se han consolidado como probados diputados (legisladores, representantes y parlamentarios) en sus entidades federativas al haber logrado la reelección en varias ocasiones.

Ética y disciplina parlamentaria

Derivado de la transición o alternancia política que vive nuestro país a raíz de las elecciones federales del año 2000, es necesario replantear la actuación de los diputados y senadores al Congreso General.

Hoy las elecciones se dan en el marco de un proceso de transición democrática que ha supuesto, en esencia, dos cosas: elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos. Es esa la transición democrática de México: que el poder se someta cabalmente al juicio ciudadano de las urnas, y que el poder político compartido someta a contrapesos y controles el ejercicio de la función pública.⁴⁷

La transición supone un proceso de aprendizaje para los ciudadanos, quienes en elecciones sucesivas aprenden a ejercer el poder del sufragio realmente efectivo, pero también, por supuesto, para los partidos políticos.⁴⁸

Durante muchos años los privilegios constitucionales que gozan los legisladores federales fueron mal entendidos y llevados a un extremo que en ningún momento refleja su origen, por lo que la calidad de legislador se ha visto desvirtuada y devaluada ante la sociedad.

Los motivos son muchos y variados y van desde la irresponsabilidad y el desinterés hasta la prepotencia, el abuso y la impunidad.

Para el desempeño de sus encargos los legisladores federales gozan de una prerrogativa o garantía en la Ley Fundamental conocida como inviolabilidad o *fuero constitucional*, que les permite, en teoría, desarrollar sus funciones con independencia de presiones o amenazas por parte de otros poderes o personas.

⁴⁷Alonso Lujambio, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

⁴⁸*Idem.*

El artículo 61 constitucional dice a la letra:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Por su parte el artículo 111 de la propia Constitución establece la garantía de la inmunidad que complementa el *fuero*, sólo que esta última es una protección contra la persecución del orden penal.

Más adelante se reproduce el texto del artículo 111 constitucional, pero es importante agregar que este precepto otorga la garantía y al mismo tiempo establece el procedimiento para removerla.

Es entonces fundamental entender claramente el objeto y alcance del fuero constitucional de los legisladores federales y acotarlo dentro de un régimen legal de ética y disciplina parlamentaria que le garantice a la sociedad el buen desempeño de sus representantes y por consiguiente una revaloración de las instituciones del sistema político mexicano que generen un ambiente de credibilidad, certidumbre y buen gobierno.

Para establecer un marco conceptual claro que nos permita comprender a qué nos referimos por garantías constitucionales, definiremos en primer lugar los conceptos de inmunidad e inviolabilidad.

*Inviolabilidad*⁴⁹

Es un privilegio que se concede a los legisladores para que puedan expresarse en sus actividades parlamentarias con la más amplia libertad, de tal forma que sus intervenciones, escritos y votos que emitan no estén sujetos a censura, ni menos a persecución penal. Sería muy sencillo, so pretexto, de haber incurrido en algún delito de los llamados de honor (injuria, calumnia, difamación) encausar a un legislador, de ahí que la protección que les brinda la Constitución sea absoluta para evitar cualquier atropello. En este sentido el artículo 61 señala: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."

⁴⁹Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Anáhuac del Sur, 2004, p. 120.

Este privilegio ha contribuido de manera considerable para que el Poder Legislativo se convierta en el lugar propicio e idóneo para que cualquier sociedad pueda expresarse libremente a través de sus representantes y pueda dar cauce a la solución de sus conflictos. Sin embargo, ello no significa que este privilegio sea ilimitado, pues el mismo sólo se refiere a la libertad de que goza el legislador para sus actividades parlamentarias dentro y fuera del recinto, pero no abarca sus actividades particulares.

Finalmente hay que señalar que recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, en el amparo en revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, resolvió señalando que los senadores y diputados jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Quizá más importante fue el hecho de que dicha Sala del máximo tribunal indicó que no procede una demanda civil en contra de un legislador federal por daño moral, con base en las manifestaciones expresadas por éste en el ejercicio de sus funciones.

*Inmunidad (fuero constitucional)*⁵⁰

“Por otra parte la inmunidad parlamentaria consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos, ni procesados en la comisión de un delito (salvo el caso de flagrancia), a menos que la Cámara legislativa correspondiente lo autorice privándolo de este privilegio, mismo que se encuentra regulado en el artículo 111 constitucional, el cual señala que es necesaria la ‘llamada declaración de procedencia’ que se acuerda por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra determinados funcionarios, entre otros, los legisladores.”

Aunque el cargo de los diputados y senadores es un mandato popular, esto no implica que no son responsables por sus actos y omisiones, aun cuando esto no constituya un delito penal.

La disciplina y la ética son valores que deben de normar el accionar de los legisladores en todo momento, ya que son representantes de la sociedad y tienen un encargo que debe de llevarse con responsabilidad y compromiso.

⁵⁰*Ibidem*, p. 121.

La conducta de los legisladores debe sustentarse en estos valores que garanticen la honorabilidad, credibilidad y profesionalismo, sin lacerar en ningún momento la imparcialidad, independencia e inviolabilidad de los mismos.

Para determinar los antecedentes de la inmunidad y la inviolabilidad de los parlamentarios apoyaremos la investigación en los estudios de Cervantes Herrera.⁵⁴

En la época medieval, pueden encontrarse algunos antecedentes en materia de privilegios, especialmente los concedidos por el rey a favor de los procuradores, a los que frecuentemente llamaba para que acudieran a las cortes estamentales. Se trataba de privilegios concedidos graciosamente por el rey para la seguridad personal y patrimonial de los que iban y venían de las cortes en viajes largos, difíciles y peligrosos.

Una ley de las Siete Partidas de Alfonso X se titulaba "Como ser guardados los que fueren a la Corte del Rey o vinieren de ella".⁵² Si bien, estos privilegios tienen poco que ver con las actuales garantías parlamentarias, constituyen una referencia sobre su evolución.

Cita obligada, son los privilegios o franquicias históricas inglesas, forjadas en los siglos XIV y XV, consecuencia de la frecuente tensión y lucha entre "rey y régimen", o sea, entre rey y parlamento (como institución del reino). Precisamente, siguiendo el estudio de Fernández-Miranda y Campoamor,⁵³ en esa peculiar versión del parlamentarismo medieval es donde surgen las dos franquicias históricas inglesas conocidas como *Freedom of speech* y *Freedom from arrest or molestation*.

El término *Freedom of speech*, debe entenderse, en aquel tiempo, como una garantía otorgada por el monarca a aquellos grupos estamentales o sociales con derecho a ser consultados en el parlamento, en el sentido de que sus consejos serían escuchados sin amenaza ni adiestramiento. Es necesario señalar, que los parlamentarios medievales eran mandatarios que actuaban como comisionados, jurídicamente vinculados a las instrucciones de los mandantes, que eran los Burgos o corporaciones que los enviaban al parlamento para expresarse y emitir votos, en cuanto a los derechos que tenían como contrapartida al deber de pagar impuestos.

⁵⁴José Cervantes Herrera, *El estatuto de las diputadas y de los diputados en el estado de Guanajuato*, México, Congreso del Estado de Guanajuato, LVII Legislatura, 1998, pp. 17-26.

⁵²Ángel Manuel Abellán, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 13.

⁵³Alfonso Fernández-Miranda y Campoamor, "Origen histórico de la inmunidad e inviolabilidad parlamentarias", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 40, Madrid, 1986, p. 155.

La *Freedom of speech*, evoluciona conforme la continuidad histórica de la vida política y social inglesa. En una primera etapa el parlamento reca- ba la única competencia judicial para conocer de las manifestaciones de los parlamentarios. Una buena cantidad de éstos fueron juzgados por el parlamento y encarcelados, sin que pueda hablarse de libertad de expresión, ni de irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios, es decir, sin que este privilegio pueda asimilarse en modo alguno a la moderna garantía de la inviolabilidad parlamentaria.

La institución, como la registran varios estudiosos del tema, sufrió muchas vicisitudes y después de haber sido violada infinidad de veces en el conflicto rey-parlamento, al fin, cuando el parlamento triunfa sobre el rey, en la revolución de 1689, cobra el sentido que nunca había tenido, o sea, el de ser garantía y expresión de la soberanía del parlamento y de la supremacía del *Common law*; cobra el sentido moderno y actual de plena irresponsabilidad jurídica individual de los parlamentarios, de carácter liberal y fruto del individualismo burgués.

Así fue como se consagró legalmente en el *Bill of Rights* de 1689, cuyo artículo 9o., señalaba.⁵⁴

La libertad de expresión y de los debates y procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada ni cuestionada en ningún tribunal fuera de este Parlamento.

Por su parte, la *Freedom from arrest or molestation*, que podría traducirse como la "Libertad frente al arresto o molestia", protegía al parlamentario de toda detención durante los periodos de sesiones y durante los 40 días precedentes y siguientes. Se pretendía que los parlamentarios pudieran viajar al parlamento sin ser molestados, permanecer libremente en él y regresar con seguridad a sus domicilios.

La particularidad de este privilegio es que protegía la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil, no frente a las acciones judiciales criminales o penales. Por eso, la protección perdió su razón de ser, cuando hace más de un siglo se abolió en Inglaterra la prisión por deudas.

Desde entonces los miembros del parlamento británico tienen el mismo trato judicial que cualquier otro ciudadano. Hoy día, no existe, por tanto, en el Reino Unido la garantía parlamentaria actual de inmunidad.

⁵⁴*Ibidem*, p. 189.

Únicamente debe informarse a las cámaras de las causas y sentencias que impliquen a los parlamentarios; esta misma tónica se sigue en Estados Unidos, Australia, Canadá, Holanda, entre otros países.

En Francia, con motivo del conflicto entre la Asamblea General y la Corte, se declara inviolable la persona de cada uno de los diputados, el 23 de julio de 1789. Esta inviolabilidad la definió la asamblea el 26 de junio de 1789, al establecerse que:

Los diputados de la Asamblea Nacional podrán ser arrestados en caso de flagrante delito, conforme a las ordenanzas y no se podrá durante las deliberaciones de la Asamblea, recibir demandas y realizar procesos contra ellos y no podrán ser procesados por ningún juez, antes que el Cuerpo Legislativo, vistas las informaciones y las piezas de convicción, decida si hay o no lugar a la acusación.

Hoy en día, la Constitución francesa mantiene la inviolabilidad de los miembros del parlamento.

En Estados Unidos de Norteamérica, se consagró la inmunidad parlamentaria aplicándola de mejor manera que en Inglaterra, atendiendo a la naturaleza constitucional de esta nación, que pretende garantizar el funcionamiento del Poder Legislativo dentro del equilibrio de poderes; en este sentido, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, establece:

Los Senadores y los Representantes gozarán en todos los casos, excepto en los de traición, felonía y perturbación de la paz, del privilegio de no ser arrestados durante sus asistencia a las sesiones de sus respectivas Cámaras, o, yendo o viniendo de las mismas, así como por ningún discurso o debate en las Cámaras serán molestados en ningún otro lugar.

En México, los antecedentes del fuero o privilegio parlamentario, los encontramos en:

- a) El punto 12 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, en 1811.
- b) El artículo 59 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814.
- c) El artículo 27 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 1822.

- d) La Base tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823.
- e) El artículo 42 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.
- f) El artículo 55 de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836.
- g) El artículo 70, inciso i), del Proyecto de Constitución de Reformas Constitucionales, de 1840.
- h) El artículo 89, fracción I, del Primer Proyecto de Constitución de la República Mexicana, de 1842.
- i) El artículo 34 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente, de 1842.
- j) El artículo 42 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842.
- k) El artículo 73 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1842-1843.
- l) El artículo 63 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856.
- m) El artículo 59 de la Constitución Política de la República Mexicana, de 1857.
- n) La reforma del artículo 59 de la Constitución Política de la República Mexicana, de 1874.
- o) El Mensaje y Proyecto de la Constitución de Venustiano Carranza, de 1916.

Siguiendo a Manuel Abellan, el origen moderno de las garantías parlamentarias tuvo lugar en el Estado liberal y constitucional que surgió de la Revolución francesa de 1789, y que se convirtió en el modelo, tanto para los países europeos como de América Latina, fundamentalmente.

El análisis de las garantías parlamentarias, exige situarlas con el real contexto histórico y político, en que surgieron.

Conforme a ello, la Revolución francesa de 1789, trasladó la soberanía del monarca a la nación, y ésta estaba representada por la Asamblea Nacional o Parlamento, órgano que encarnaba la soberanía nacional. En este orden de ideas, el parlamento revolucionario, como órgano de soberanía que era, en trance de crear una nueva legalidad y enfrentando a los viejos poderes Ejecutivo y Judicial que emanaban directamente del rey, debía mantener su independencia respecto a esos históricos poderes y tenía que defender su carácter instrumental soberano.

Justamente en esos supuestos es donde radica el fundamento de la inviolabilidad e inmunidad, por cuanto que el parlamento se encontraba en

la necesidad de reclamarlos como signos de su soberanía, en nombre propio y en beneficio de sus miembros, para garantizar su independencia frente al resto de los poderes.

En definitiva, la inviolabilidad e inmunidad se justifican en el antagonismo histórico entre el Estado liberal y el antiguo régimen. Ambas características políticas constituyen una garantía para preservar la independencia y la libertad del parlamento soberano y sus miembros contra los ataques y persecuciones criminales políticamente motivadas, provenientes del rey y de su viejo aparato de Poder Ejecutivo y Judicial.

Con el transcurso del tiempo, en el constitucionalismo europeo del siglo XIX, la base de las garantías no sería ya la soberanía parlamentaria, habida cuenta de la existencia de dos centros de poder: el parlamento como representante de la sociedad y las aristocracias tradicionales con el aparato del Estado, simbolizados en el rey. De otro modo, el fundamento de la inviolabilidad y de la inmunidad vendrían constituidos, por un lado, por la defensa de la autonomía institucional del parlamento frente a los desafíos del monarca a través de los jueces y, por otro lado, por medio del principio representativo, que conlleva al mismo tiempo que la independencia y la irresponsabilidad jurídica del diputado respecto a sus electores, la total y absoluta libertad de palabra del representante para exponer públicamente en el parlamento la opinión del pueblo.

Resumiendo pues,

la inmunidad protege al parlamentario durante su mandato prohibiendo su detención (excepto en caso de flagrante delito) y su inculpación y procesamiento si no media la autorización de la Cámara a que pertenece. Este sistema no implica la impunidad de los servidores públicos, sólo su inmunidad durante el tiempo de su encargo. Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. El fuero no es un derecho, es un atributo del cargo, una consecuencia del mismo por disposición constitucional. Asimismo, es una prerrogativa temporal, por lo que no se impide procesar al parlamentario [legislador federal] cuando deja de serlo.⁵⁵

Quedando claro el objeto del fuero constitucional en el “deber ser”, es obvio que en el ámbito del “ser” no ha sido como se ha descrito líneas

⁵⁵Francisco de Andrea Sánchez, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Cambio XXI, 1993.

arriba y la percepción que los ciudadanos tienen de sus representantes es de personas que abusan de su posición de poder para satisfacerse a sí mismos, servirse del pueblo y no servirlo a éste.

Para hacer más claro el punto, exponemos aquí cuatro sucesos documentados de legislaturas anteriores en los que se vieron envueltos diputados y senadores federales en los últimos años.

Riña entre los diputados a la LVII Legislatura Maximiano Barbosa (PRD) y Rafael Ocegüera (PRI)⁵⁶

El jueves 11 de septiembre de 1997 durante la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara baja, en una sesión de por sí complicada y tensa por la situación política que se vivía a raíz de las elecciones federales de 1997 y a unos cuantos días de haberse instalado la nueva Legislatura, después de una serie de problemas en el desahogo de la comparecencia del secretario Guillermo Ortiz, el diputado Rafael Ocegüera del grupo parlamentario del PRI tomó el micrófono para pedir orden a la asamblea, mientras que la Presidenta en turno de la Cámara, diputada Laura Itzel Castillo, no podía hacer nada para controlar el Pleno.

Así, mientras las bancadas del PRI y el PRD se insultaban mutuamente, el diputado Maximiano Barbosa del grupo parlamentario del PRD, quien ya se encontraba molesto, arremetió contra el diputado Ocegüera para arrebatárle el micrófono, a unos cuantos pasos del coordinador de los diputados priístas.

En medio del Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados forcejeando por el micrófono ambos diputados se golpearon, creándose un tumulto en el transcurso de la comparecencia. Por tal motivo la Presidencia levantó la sesión.

Después del evento ambos partidos y diputados involucrados se culparon mutuamente por la provocación y por haber comenzado la riña. Al final ninguno de los dos diputados fue sancionado por la Cámara y todo quedó en un llamado de atención de sus respectivos coordinadores.

Altercado del senador Félix Salgado Macedonio (PRD) con el senador Dionisio Pérez Jácome (PRI) en la LVII Legislatura⁵⁷

El jueves 13 de abril de 2000 ya casi al término de la sesión que dirigía el Vicepresidente en funciones de Presidente, Dionisio Pérez Jácome, el se-

⁵⁶“Ortiz en la Cámara: trifulca y desencuentro. Ira de Barbosa e insultos del Bronx ocasionaron la reyerta”, *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 1997, pp. 1 y 24.

⁵⁷“Conato de bronca entre los senadores Salgado Macedonio y Pérez Jácome”, *La Jornada*, México, 14 de abril de 2000, p. 8.

nador perredista Félix Salgado insistía en subir a la tribuna para abordar un tema que no se encontraba registrado en el Orden del Día.

El Presidente informó al senador Salgado que no podía hacer uso de la tribuna ya que contravenía las disposiciones del Congreso, de tal forma que tendría que hacerlo hasta la sesión del siguiente martes.

Molesto el senador del PRD se dirigió hacia la tribuna, mientras apresuradamente el Presidente levantaba la sesión. La mayoría de los legisladores comenzaron a retirarse del recinto, pero el senador Salgado tomó la tribuna para dirigirse a unos cuantos de sus compañeros de partido y a los reporteros que se encontraban en el Salón.

Ya en el patio del Senado de la República algunos reporteros tomaban sus impresiones al senador Pérez Jácome. Momentos después apareció Félix Salgado para encarar con insultos y amenazas de golpes a Pérez Jácome.

El incidente fue captado por todos los reporteros y transmitido por televisión en todos los noticiarios. Ninguno de los senadores fue sancionado por su conducta y todo quedó en unas cuantas declaraciones de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara alta, María de los Ángeles Moreno.

Riña del diputado a la LVIII Legislatura Félix Salgado Macedonio (PRD) con policías de la ciudad de México⁵⁸

Un día después de la instalación de la LVIII Legislatura y pasadas unas cuantas horas del sexto informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo ante el Congreso (2 de septiembre de 2000) el diputado del PRD Félix Salgado Macedonio protagonizó una escandalosa escena en la colonia Condesa y después en el Ministerio Público de la delegación Cuauhtémoc.

Al rededor de las 17:30 horas, el diputado perredista, en estado de ebriedad, acompañado por un grupo de motociclistas aficionados comenzaron a hacer escándalo con sus vehículos fuera de una zona restaurantera, por lo que elementos de la policía capitalina solicitaron que cesaran, ya que molestaban tanto a vecinos como a clientes de los negocios de la zona.

En respuesta el diputado Salgado amenazó a los dos policías que se acercaron alegando su calidad de legislador federal, quienes al tratar de detenerlo recibieron golpes y jalones del diputado. Después de la agresión física y verbal acudieron más elementos de la Secretaría de Seguridad Pública al lugar, quienes lograron detener al diputado y remitirlo al Ministerio Público.

⁵⁸“Ebrio el diputado perredista Félix Salgado golpeó a policías de la SPP, lo detuvieron y quedó libre.” *La Crónica de Hoy*, México, 3 de septiembre de 2000, véase www.cronica.com.mx

Todavía ebrio, Salgado Macedonio alegaba que había sido agredido y no podía siquiera rendir declaración. Debido a su fuero constitucional fue dejado en libertad inmediatamente, aunque los policías que se vieron envueltos en la riña levantaron una denuncia de hechos, de la misma manera que lo hicieron clientes de los restaurantes de la Condesa para testificar sobre lo acontecido.

El diputado fue objeto de una campaña de censura por parte de los medios de comunicación, quienes difundieron las imágenes y cubrieron la historia, pero al final de cuentas el legislador sólo fue sancionado por su grupo parlamentario por un periodo de tres meses, en el cual no podría disfrutar de sus derechos partidistas, evitando así que ocupara alguna posición de dirección política.

Legalmente, nada se pudo hacer para sancionar o penalizar al diputado por su conducta pública.

Altercado del diputado a la LVIII Legislatura Rigoberto Romero Aceves (PAN) con policías de la ciudad de México⁵⁹

La noche del 24 de noviembre de 2001, saliendo de un centro nocturno de la ciudad de México alrededor de la 1:00 a.m., el diputado del PAN, Rigoberto Romero, no pudo contenerse y simplemente decidió orinarse en la vía pública frente al lugar del que salía acompañado por un amigo.

Al percatarse de la escena, un par de policías se acercaron para detener al infractor por faltas administrativas. El diputado y su acompañante, ambos en estado de ebriedad, argumentaron a los elementos de seguridad pública que eran legisladores, por lo que contaban con fuero constitucional y no podían ser detenidos.

Los policías insistieron en su intento por detenerlos y en respuesta obtuvieron jalones e insultos, incluso el diputado y su acompañante intentaron quitarles sus armas a los agentes de seguridad.

Al final, los agentes de seguridad pública lograron someter al legislador como a su amigo y presentarlos ante el Ministerio Público, donde se inició una averiguación previa, no sin antes tener otro forcejeo. El diputado Romero Aceves fue dejado en libertad momentos después.

Por su conducta pública, como diputado federal, Rigoberto Romero Aceves no recibió ninguna sanción, todo quedó en una censura pública a través de los medios de comunicación y una sanción por parte de su grupo parlamentario.

⁵⁹"Diputado panista utilizó el fuero para orinar en la calle", *La Crónica de Hoy*, México, 25 de noviembre de 2001, véase www.cronica.com.mx

En palabras de Tena Ramírez

tanto en su normación cuanto en su ejercicio, el fuero deja qué desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio.

Detrás de ese abuso –que en nuestras peores épocas ha sido lo mismo impunidad para delitos de sangre que para infracciones de tránsito– se mueve la oscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en las funciones.⁶⁰

Actualmente hay casos muy notados, que por lo reciente de los eventos sólo citaremos a los envueltos y algún dato adicional. Estos casos en particular comparten el hecho de que los sujetos involucrados además de ser legisladores, enfrentan o enfrentaron un proceso de declaración de procedencia en la Cámara de Diputados,⁶¹ ya que sus actos implican una acusación de tipo penal.

En primer lugar está el senador Ricardo Aldana Prieto (PRI) involucrado en el caso de desvió de recursos del Sindicato de Pemex a la campaña política del PRI del año 2000; en segundo lugar está el diputado Fernando Espino Arévalo (PVEM) por el problema entre el Gobierno de la Ciudad de México y el Sindicato de trabajadores del Metro; y, por último tenemos al diputado a la Asamblea del Distrito Federal René Bejarano (PRD) acusado de recibir dinero en la campaña política del 2003 de empresarios, caso conocido popularmente como los *videoescándalos*.

También podemos agregar el connotado y mediático caso del diputado federal Jorge Kahwagi Macari (PVEM) quien abandonó sus labores legislativas para participar en el programa de televisión *Big Brother*, hecho por el que recibió muchas críticas e incluso le costó dejar por un tiempo la coordinación de su grupo parlamentario.

Adicionalmente se encuentran las dos tomas de tribuna, y del recinto, de la Cámara de Diputados que organizaron en octubre de 2004 los diputados del PRD en medio de la discusión de la reforma al artículo 122 constitucional en materia de descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal.⁶²

⁶⁰Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 579.

⁶¹Es decir que en términos del artículo 111 de la Constitución Política están sujetos a un proceso de declaración de procedencia, o en lenguaje llano, en juicio de desafuero.

⁶²Ambos eventos se encuentran registrados en los principales diarios del país, véase *Reforma*, *Excelsior* y *El Economista* de los días 6, 7 y 8 de octubre de 2004.

En un primer momento, los diputados perredistas de la Asamblea Legislativa, apoyados por sus compañeros diputados federales tomaron la tribuna y el recinto el día 5 de octubre para impedir que se aprobara dicha reforma, la sesión se levantó y fue hasta el día siguiente que los asambleístas regresaron el control del Recinto de San Lázaro a los diputados federales.

Acto seguido, en la sesión del jueves 7 de octubre, los diputados federales del PRD encabezados por su coordinador, Pablo Gómez y la diputada Dolores Padierna tomaron tanto la tribuna como la presidencia de la Cámara para impedir nuevamente la votación, otra vez fue suspendida la sesión.

Se puede considerar que el hecho es procedente y que constituye un derecho de las minorías o que es una táctica parlamentaria válida, pero ante los ojos de la sociedad ambos eventos fueron reprobables, ya que se dieron enfrentamientos verbales, descalificaciones e incluso roces y conatos de violencia física entre diputados, elementos de seguridad y funcionarios de la Cámara, además de dar una imagen de intolerancia política.

Estos no son todos los eventos de los que se tiene noticia, son muchos más y por ello permanece en la conciencia ciudadana una imagen pública negativa de los legisladores, no sólo los federales, sino también los diputados locales.

La imagen es un resultado provocado por alguien o algo que producirá un juicio de valor en quien la percibe que puede ser aceptada o rechazada, y cuando una imagen mental individual es compartida se transforma en imagen colectiva o mejor conocida como imagen pública. Por ello una imagen pública es la percepción compartida que provoca una respuesta colectiva unificada.⁶³

Por esto y con el afán de fortalecer las instituciones, el Estado de derecho y la democracia en sí, es necesario tomar cartas en el asunto para modificar la situación y darle al Congreso la posición y reputación que requiere para ser el representante y garante de las causas del pueblo de México.

En palabras de los expertos, la imagen pública y la reputación son cosas fundamentales para las relaciones públicas de las personas y las organizaciones que tienen interacción constante con el medio ambiente.

La reputación se define como la opinión que la gente tiene de una persona o cosa. Si introducimos la definición de opinión podemos enriquecer aún más el significado como: la fama o el concepto en que se tiene a una persona o cosa.

⁶³Victor Gordo, *El poder de la imagen pública*, México, Edamex, 1999, p. 32.

La imagen es lo que va a poner a un consumidor a las puertas de una empresa, la reputación es lo que va a hacer que ese cliente vuelva.⁶⁴

MARCO CONCEPTUAL: LEGISLADOR FEDERAL, ÉTICA, MORAL Y DISCIPLINA

Una vez ilustrado el contexto de este trabajo es imperativo establecer desde ahora el objetivo del mismo y la estructura metodológica que se habrá de seguir para alcanzarlo.

El interés central del presente apartado es: generar una propuesta para el establecimiento de un régimen legal de ética y disciplina de los legisladores federales en México. En cuanto a la línea de investigación, primero se procederá a hacer una breve revisión de los conceptos teóricos necesarios, para proceder a construir y operar nuestros propios conceptos y categorías para el estudio del Congreso General.

Definición de legislador federal

Para no desviar el objeto del trabajo vamos a ceñir nuestra concepción de legislador federal en el espacio que corresponde a nuestro país.

Como primer acercamiento podemos decir de manera estricta que “legislador” es el vocablo usado como sustantivo o adjetivo que denomina o califica a la persona que legisla, el que forma o prepara las leyes, el que las aprueba y da fuerza a tales preceptos legales y obligatorios.

Nuestra Constitución Política establece que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación ni depositar el Legislativo en un solo individuo (artículo 49), salvo en los casos que la misma prevé.

Sobre el Poder Legislativo dispone que se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras (artículo 50), una de ellas será de diputados, compuesta por representantes de la nación electos cada tres años (artículo 51), integrada por 500 diputados (artículos 52, 53 y 54); la otra cámara será de senadores, compuesta por 128 senadores electos cada seis años (artículo 56). Por cada diputado y senador propietario se elegirá un suplente (artículos 51 y 57).

La Constitución establece en el mismo apartado (Título Tercero, Capítulo II) los requisitos que deben cumplir los individuos para obtener el

⁶⁴*Ibidem*, pp. 35 y 36.

encargo público de legislador federal, ya sean diputados o senadores. Para ser más precisos vamos a transcribir dichos artículos íntegramente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS⁶⁵

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

⁶⁵Fuente: www.cddhcu.gob.mx, véase Legislación federal vigente.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Así pues, quien aspira a ser legislador federal debe cumplir dichos requisitos, además de los que estatutariamente exige cada partido político, lo que de cierta manera garantiza mínimas cualidades para representar una comunidad.

Pero además de estos requisitos legales, los aspirantes a legisladores deben cumplir con otro tipo de requisitos informales, primero frente al partido político que habrá de postularlos, y después, con el electorado que pretenden representar.

Este tipo de requisitos son de tipo político y dependen de la trayectoria pública, la educación, la formación, la experiencia, el carisma y la fama, entre otras cuestiones, que el aspirante debe cumplir, y que a través de la nominación de su partido y del voto de la sociedad serán calificados.

Cubiertos tales requerimientos, un ciudadano puede convertirse en diputado o senador y desarrollar las funciones que la Constitución y las leyes le mandan, además del compromiso que adquirió con la sociedad que lo eligió para representarla y el partido político que lo postuló bajo sus ideales y plataforma electoral.

Entonces, un diputado o senador es parte del Congreso –es decir de todo un poder: el Legislativo– y por ello sus funciones están íntimamente ligadas a las del Congreso y su respectiva Cámara.

De tal manera que las principales funciones de un legislador federal son las de legislar, controlar los actos del ejecutivo, fiscalizar el uso de los recursos públicos y debatir los asuntos de interés general, además de las otras que establece la Constitución Política y las leyes emanadas de ella.

En México, la tradición exige que el legislador sea, además de *hacedor de leyes*, esto es, factor importante en el proceso creativo de las normas jurídicas que regulan la vida nacional, [sea] un gestor, un procurador del bienestar de los pueblos que representan, habida cuenta de que, si bien es cierto que formalmente se deben ante todas cosas a la nación, también se deben al distrito, entidad o circunscripción donde fueron electos.⁶⁶

⁶⁶Pericles Namorado Urrutia, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1998.

Cabe resaltar que ninguna disposición legal o formal dispone que los legisladores federales deban tener algún tipo de estudios o grado académico y mucho menos que deban ser juristas o abogados, pero el fondo de estos motivos es materia de otro estudio que versare sobre la representación.

Al respecto Namorado Urrutia nos dice: “El legislador debe ser esencialmente político, capaz de entender que el bien público se halla entre los extremos del exceso y el defecto. El legislador político tiene que anticipar los resultados favorables o desfavorables de las medidas que conviene adoptar, por eso debe ser: un idealista operante y un práctico con ideales.”⁶⁷

A manera de sumario podemos decir que el legislador federal es aquella persona que cubre los requisitos legales y políticos para ejercer el encargo que por la vía electoral le ha encomendado la sociedad, para representarla y servirla desde el Congreso, dotando a la nación de mejores leyes, vigilando el ejercicio de los recursos que el pueblo aporta para el gobierno y ver siempre por el bienestar de la sociedad.

Conceptos de ética y moral

Pasemos ahora a revisar algunas cuestiones técnicas y teóricas sobre el concepto de ética y sus alcances, para efectos del presente apartado.

La palabra ética procede del vocablo griego *ethos*, que posee dos sentidos fundamentales. Según el primero y más antiguo, *ethos* significaba: residencia, morada, lugar donde se habita. Se usaba, sobre todo en poesía, con referencia a los animales, para aludir a los lugares donde se crían y encuentran, a los de sus pastos y guaridas. Después, se aplicó a los pueblos y a los hombres para referir a su país o patria. Este sentido fundamental de *ethos* como lugar exterior o país en que se vive pasaría posteriormente a significar, en la época aristotélica, el lugar que el hombre lleva en sí mismo, el de su actitud interior, el de su referencia a sí mismo y al mundo. El *ethos* sería el suelo firme, el fundamento de la *praxis*, la raíz de la que brotan todos los actos humanos.

La acepción más usual del vocablo *ethos*, según toda la tradición filosófica a partir de Aristóteles, y que atañe directamente a la ética, es la que significa: modo de ser o carácter. De ahí que el vocablo *ethos* tenga un sentido más amplio que el que hoy tiene la palabra “ética”, ya que lo ético comprende las disposiciones del hombre en la vida, su carácter, sus costumbres y también lo moral. En realidad se podría traducir por: modo o

⁶⁷*Idem.*

forma de vida en el sentido profundo de la palabra, a diferencia de la simple “manera”, tal como lo sostuvo Xavier Zubiri;⁶⁸ pero “carácter” no debe ser entendido en su sentido biológico, como temperamento dado con las estructuras psicológicas, sino como modo de ser o forma de vida que se va adquiriendo, apropiando, incorporando a lo largo de la existencia. Esta apropiación de una forma de vida se logra mediante el hábito, es decir, no es como el *pathos* (lo dado por la naturaleza), sino que se adquiere mediante la repetición de actos iguales.

Lo ético se produce así en el entorno del círculo formado por las nociones de *ethos*, hábito y acto, en el que se resumen los dos significados usuales de *ethos*: el principio de los actos y el resultado de los mismos actos. *Ethos* es, por una parte, carácter acuñado, impreso en el alma por los hábitos; pero, por otra parte, *ethos* es también la fuente de donde dimanan los actos. La tensión entre *ethos* como carácter y *ethos* como fuente define el ámbito conceptual de la idea central de ética.

Cuando los latinos tradujeron los sentidos de lo ético a su lengua lo hicieron con la palabra *mos* (“moral”), pero sin que se perdiera la riqueza de las distintas acepciones griegas, claramente perceptibles en el latín clásico. La obra moral del hombre parece consistir, al hilo de la etimología griega, en la adquisición de un modo de ser.

Este modo de ser se logra y afirma gradualmente, por lo cual se dan diferentes niveles de apropiación: el *pathos*, las costumbres y el carácter. El más bajo es el nivel del *pathos*, el de los sentimientos, que son ciertamente “míos”, pero tal vez pasajeros y, de cualquier modo, escasamente dependientes de mi voluntad. Las costumbres significan ya un grado mucho más alto de posesión. Por encima de ellas, el carácter constituye una impresión de rasgos en la persona misma: el carácter es la personalidad que hemos conquistado a través de la vida, lo que hemos hecho de nosotros mismos, viviendo. *Mos*, en su sentido pleno, significa pues, como *ethos*, modo de ser o carácter. Pero el carácter se adquiere por hábito, se adquiere viviendo. Por eso, *mos* significa también costumbre. Y, en fin, puede significar ocasionalmente sentimiento, porque los sentimientos constituyen una primera inclinación.

La definición ya no etimológica sino real de “ética” ofrece las mismas dificultades que otras definiciones, como las de “filosofía” y “metafísica”, ya que dependen del punto de vista filosófico que se adopte. Además, con frecuencia inciden en la palabra “ética” problemas distintos, aunque estre-

⁶⁸Xavier Zubiri Apalátegui, *La dimensión histórica del ser humano*, Madrid.

chamente relacionados entre sí, como el problema de qué debe hacer el hombre en particular y en general, o en determinadas circunstancias, para ser o para hacerse bueno; el problema de principio sobre el fundamento y la esencia de las acciones buenas; o el problema de la reflexión crítica sobre los modos vigentes de comportamiento y sobre las teorías acerca de sus principios. Ello hace que en el primer caso se hable de moral o teoría de las costumbres, en el segundo de ética, filosofía moral o “metafísica de las costumbres” (Kant) y en el tercer caso, que con frecuencia es difícil de distinguir del segundo, de metaética (especialmente en los países anglosajones).

Hay que entender por “ética”, por tanto, la investigación crítica de los fenómenos morales o bien de las normas morales de la conducta, es decir, la investigación sistemática tanto de los conceptos: “bueno”, “malo”, “deber”, “justo”, “injusto”, etcétera, como de los principios según los cuales usamos o deberíamos usar tales conceptos.

Entendida así, la ética ha sido calificada con frecuencia, desde Aristóteles, de ciencia práctica para distinguirla de la filosofía teórica. Esta denominación provocó en la filosofía moderna no pocos errores, al no advertir que la ética trata primariamente del saber y no de la conducta y que, por tanto, su función no puede ser de suyo provocar decisiones morales concretas. No obstante, esta denominación de “filosofía práctica” es legítima, ya que las preguntas más abstractas de la ética están en definitiva orientadas a la conducta moral.

Por todo lo anterior y a manera de síntesis, para abordar el concepto que ha de orientar este trabajo hay que entender a la ética como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de un individuo, es decir, la elección que una persona hace en lo individual de lo bueno y lo malo que la sociedad le ha inculcado.

Entonces, la moral es el conjunto de normas sociales –que no forzosamente constituyen “el derecho” o “la ley”– que son valoradas y respetadas por una colectividad determinada según su cultura, costumbres y tradiciones.⁶⁹

Concepto de disciplina

Por último, en esta revisión conceptual, sería importante comentar sobre la definición de la disciplina como parte de la conducta humana. El vocablo

⁶⁹Para un mayor abundamiento sobre ética y moral véase www3.enciclonet.com, España, 2004.

disciplina en el sentido que interesa a este trabajo, al igual que el concepto de ética, está ligado a la “moral”.

La disciplina se entiende⁷⁰ como: doctrina, instrucción o enseñanza de un individuo o persona a través de principios morales (legales o no), es decir, bajo ciertos convencionalismos sociales de conducta generalmente aceptados.

Así pues, la disciplina tiene que ver con la observancia de las leyes, reglas, normas y ordenamientos en general ya sea de una institución o una profesión.

Para el objetivo que perseguimos en este trabajo hay que identificar claramente la relación que existe entre la “disciplina” y la “responsabilidad”, ya que este valor está estrechamente vinculado al cumplimiento de ciertas normas de conducta, adquiridas por un compromiso determinado.

La disciplina tiene su origen en las estructuras políticamente organizadas, y mientras más complejas son las estructuras la disciplina se vuelve más rígida. Podemos encontrar la disciplina en la familia, en el deporte, en la Iglesia, en el ejército o incluso, en un universo macro, dentro de una nación por conducto del Estado.

Para hacer más clara la comprensión del concepto se transcriben un par de artículos de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ya que el ejército es una institución que ha transitado a lo largo de la historia de la humanidad y es por excelencia una organización burocrática tradicional, muy rígida y vertical, por lo que la disciplina es parte fundamental de su estructura y funcionamiento.

Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos⁷¹

Artículo 3o. La disciplina en el Ejército y Fuerza Aérea es la norma a que los militares deben ajustar su conducta; tiene como bases la obediencia, y un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.

Artículo 4o. La disciplina exige respeto y consideraciones mutuas entre el superior y el subalterno, la infracción de esta norma de conducta se castigará de conformidad con las leyes y reglamentos militares.

A partir de esta cita es mucho más fácil identificar los elementos de la disciplina, que son:

⁷⁰Según cualquier diccionario de lengua española.

⁷¹Fuente: www.diputados.gob.mx, México, 2001.

- La pertenencia del individuo a una organización políticamente estructurada.
- La vigencia de una norma moral, sea legal o social, pero aceptada por los individuos de una organización.
- El cumplimiento de la norma, lo que implica el concepto de responsabilidad del individuo frente a la organización.
- La sanción, pena o castigo por faltar u omitir el cumplimiento de la responsabilidad, es decir, romper la disciplina establecida.

Agotada la parte conceptual de este apartado podemos entonces estructurar la parte central del mismo.

RÉGIMEN DE ÉTICA Y DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Por régimen de ética y disciplina parlamentaria nos referimos a un marco normativo de observancia obligatoria para aquellos individuos de una sociedad que ocupan o desempeñan un encargo público para representar a la colectividad y proveerla del gobierno a través de la función legislativa o parlamentaria –es decir, los legisladores federales: diputados y senadores–, guiando su mandato en todo momento bajo los principios de ética y disciplina, garantizando así la honorabilidad, la credibilidad y la responsabilidad que conlleva su función en el servicio público.

En otras palabras, un régimen de ética y disciplina parlamentaria es un código jurídico de conducta que deben cumplir los individuos que por la vía electoral han conseguido el mandato de la sociedad para representarla en el Congreso.

Así pues este régimen tendría por un lado: la autosanción de los actos por medio de la ética; y por el otro, la vigilancia de los actos por un tercero a través de la disciplina.

Este régimen como tal no existe y en otros países se le conoce como “el estatuto de los parlamentarios” o “el estatuto de los diputados”, pero estudiarlo y proponerlo es el objeto principal de este capítulo.

Durante la realización de un ciclo de mesas redondas organizado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados en marzo de 2004, sobre reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano, el licenciado Alfredo del Valle Espinoza, secretario de Servicios Parlamentarios de la propia Cámara, puntualizaba sobre el tema del estatuto de los parlamentarios:

En lo personal, entendemos por estatuto de los parlamentarios al ordenamiento o conjunto de normas que definen la condición jurídica o estatus funcional de cada uno de los legisladores que integran al Congreso o Parlamento de un Estado; sin embargo, determinar su objeto de análisis no es cuestión sencilla. Basta revisar las aportaciones doctrinarias tanto nacionales como extranjeras sobre la materia, para establecer que este concepto tiene en el presente un contenido muy amplio.

Algunos especialistas aclaran que el concepto de estatuto de los legisladores se ha ido robusteciendo en la medida en que las sociedades y sus formas de organización e instituciones políticas han evolucionado, haciéndose más complejas, ya que en sus orígenes en Inglaterra y Francia, sólo se refería a la existencia de ciertas prerrogativas y privilegios de que gozaban los parlamentarios para defenderse y mantener su independencia respecto a los poderes Ejecutivo y Judicial que emanaban directamente del rey.⁷²

En cambio actualmente para la mayoría de los doctrinarios⁷³ constituye un término bajo el que se agrupan desde las garantías o prerrogativas clásicas de los parlamentarios conocidas como inviolabilidad e inmunidad, hasta cuestiones relativas a sus incompatibilidades, conflictos de interés e ilegibilidades, así como los deberes y derechos individuales entre los que destacan el derecho a una asignación económica, facilidades materiales para el desempeño de su cargo, o el deber de asistir a las respectivas Cámaras y comisiones, entre otros.

Régimen vigente en México sobre disciplina parlamentaria

En nuestra Ley Fundamental se encuentran las disposiciones primarias sobre la disciplina que deben seguir los legisladores federales en el ejercicio de su encargo. Como integrantes del Poder Legislativo, están obligados a cumplir lo que dispone la Constitución donde se establece la organización, estructura y funcionamiento del Estado mexicano (parte orgánica).

A grandes rasgos, son 12 los artículos constitucionales⁷⁴ en los que están contenidas las disposiciones sobre la disciplina de los legisladores federales. A continuación vamos a desarrollar y explicar tales preceptos.

⁷²Ángel Manuel Abellán, *op. cit.*, pp. 11-25.

⁷³Entre los doctrinarios y especialistas extranjeros que refieren un contenido amplio del estatuto de los parlamentarios se puede citar a los españoles Fernando Santaolalla y Ángel Manuel Abellán, al peruano Pedro Planas y al argentino Germán Bidart Campos. Entre los nacionales a la doctora Cecilia Mora-Donatto.

⁷⁴Fuente: www.diputados.gob.mx, México, 2002.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

El motivo de esta disposición se origina en la necesidad de que el Congreso General actúe con absoluta libertad e independencia para el mejor cumplimiento de sus funciones, esto con el objetivo de que no exista influencia entre los poderes constituidos y preservar así la división de ellos.

Por eso los legisladores federales no deben desempeñar empleos que impliquen la subordinación a otro poder del Estado, a fin de evitar todo aquello que pueda derivar en obstáculos y conflictos.⁷⁵

Artículo 63. Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y, si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten 10 días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten con la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los 30 días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo

⁷⁵Emilio Rabasa *et al.*, *Mexicano esta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 1997, p. 194.

dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

“El cargo de senador o de diputado se obtiene merced al uso de un derecho ciudadano [artículo 35 constitucional, fracción II], pero una vez alcanzado se convierte en una obligación constitucional que se debe cumplir [artículo 36 constitucional, fracción IV]. No presentarse a la apertura de las cámaras y no asistir con puntualidad a las sesiones, a menos que haya causa justificada, constituye: primero, la violación de un deber público; segundo, la desobediencia a la voluntad popular expresada en las elecciones; y tercero, el entorpecimiento de una de las labores fundamentales del Estado: la elaboración de las leyes [y de las demás funciones políticas del Poder Legislativo]. Por eso, esta disposición, señala no sólo la alta responsabilidad individual del incumplido, sino también la de los partidos políticos nacionales, en virtud de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* el 22 de junio de 1963.⁷⁶

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.”

La dieta es la percepción mensual que reciben los diputados y senadores. “La sanción que impone la ley al infractor es perder el sueldo del día en que se ausentó de sus labores. Los diputados constituyentes quisieron garantizar la puntualidad a las sesiones de los representantes populares, a fin de que los trabajos legislativos no se entorpezcan y funcione regularmente el Congreso.”⁷⁷

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a IV. ...

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 141 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 140 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

⁷⁶*Ibidem*, pp. 195 y 196.

⁷⁷*Ibidem*, p. 196.

Debido a que tanto los diputados federales como los senadores son sujetos de juicio político, y que para proceder penalmente contra ellos es necesario el desafuero mediante el juicio de procedencia, este apartado del artículo 74 constituye una parte nodal del régimen de disciplina parlamentaria en nuestro país. Para entender mejor este apartado es necesario relacionarlo con los artículos relativos, 110 y 111 constitucionales, que se desarrollan más adelante.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a VI. ...

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

De acuerdo con el sistema que establece la Constitución para proceder en juicio político contra alguno de los individuos que describe el artículo 110 el Senado de la República, desde la óptica de este estudio, es el encargado de decidir la sentencia de este mecanismo, por lo que su explicación está ligada a los artículos 74 fracción V y 110 constitucionales.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título [De las Responsabilidades de los Servidores Públicos] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Para los efectos del régimen de disciplina parlamentaria que se describe, el primer párrafo del artículo 108 define claramente a los diputados federales y senadores (representantes de elección popular) como servidores públicos, y los hace responsables por los actos u omisiones en que incurran en sus respectivos encargos.

La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la responsabilidad ineludible de prevenir y sancionar la inmo-

ralidad social y la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.⁷⁸

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 140 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

⁷⁸Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de reformas constitucionales de 1982, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982.

Esta disposición constitucional tiene por objeto ordenar al Poder Legislativo Federal y a las legislaturas locales expedir las leyes y normas relativas a las responsabilidades de los servidores públicos, para sancionar a quienes teniendo el carácter de servidores públicos (entre ellos diputados y senadores) incurran en responsabilidad de acuerdo con las bases que el mismo artículo estipula.

Dichas responsabilidades pueden ser políticas, penales o administrativas y deben estar tipificadas por la respectiva ley.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En el régimen de disciplina que estamos delineando, este precepto constitucional es la base del juicio político que procede contra los servidores públicos por aquellas faltas u omisiones que incurran en el ejercicio de

sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones.

Dentro los funcionarios públicos que pueden ser sujetos de juicio político el artículo enumera a los diputados y senadores al Congreso. En seguida se establecen las sanciones aplicables a quienes así lo ameriten, que son: 1. la destitución del cargo, y 2. la inhabilitación para desempeñar otro encargo en el servicio público.

“En su conocimiento [juicio político] no interviene una sola Cámara, como en los delitos comunes, sino las dos: la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia.

El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal, que es la Cámara de Diputados, la cual debe tomar su decisión por simple mayoría de los presentes, ya que la Constitución no prevé mayoría especial.

La Cámara de Senadores inicia, por virtud de la acusación, un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora sí, la denominación de *Jurado de Sentencia* que el artículo (110 constitucional) otorga a aquella Cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene.”⁷⁹

Las resoluciones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado en juicio político son inatacables, es decir, no podrán ser impugnadas ante autoridad alguna, ni tendrá el acusado la posibilidad de promover el juicio de amparo.

Sobre el juicio político el maestro Elisur Arteaga nos dice: “El juicio de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de jurado de sentencia es un acto eminentemente político. No busca la justicia ni castigar a fin de enmendar. No es imparcial ni está exento de prejuicios. No busca la verdad, no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Es, ante todo, un instrumento de poder; tiende a hacer llevar las relaciones de sometimiento y obediencia.”⁸⁰

Por lo tanto, bajo esta perspectiva, se entiende que el juicio político más que un acto por medio del cual la sociedad sanciona a un servidor público, es un mecanismo de autodisciplina de la clase política a través de la mutilación de uno de sus elementos.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

⁷⁹Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 564.

⁸⁰Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, t. 4, México, Oxford, 1999, p. 1206.

ción, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduar-

se de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Este artículo establece el mecanismo de responsabilidad conocido como declaración de procedencia, que en palabras de Elisur Arteaga es: “un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa”.⁸¹

Cuando un servidor público ocupe los cargos que enumera el artículo 144 constitucional, entre ellos los de diputado o senador, y sea señalado como responsable de haber cometido un delito configurado en la legislación penal, requiere que se le siga un juicio de procedencia, o también conocido como juicio de desafuero, para que concluido éste, si se le retira el fuero, quede a disposición del juez penal competente para ser sometido a juicio.

“La Cámara de Diputados es la encargada de sustanciar los juicios de procedencia, pero cuando en virtud de la resolución que emita no se declare el desafuero, y por lo tanto no se ponga el acusado a disposición de las autoridades penales, éste podrá de todos modos ser sometido a juicio cuando cese en sus funciones y concluya la inmunidad constitucional de que gozaba, pues la Cámara no actúa como jurado penal y su opinión no prejuzga sobre el fondo del asunto. Por otra parte mientras desempeña el cargo queda interrumpida la prescripción.”⁸²

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 144 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 144, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

⁸¹Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 1273.

⁸²Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 316.

“El fuero protege sólo al servidor público mientras desempeña alguno de los puestos enumerados en el artículo 111. Por eso, si comete un delito cuando estuviere por algún motivo separado de su cargo, no requeriría juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado por las autoridades penales competentes.”⁸³

Pero el mismo artículo establece una salvedad, que en el caso de los legisladores federales es común que ocurra, y es cuando un servidor público (legislador) ha sido electo o reelecto para desempeñar otro cargo de los enumerados en el artículo 111 constitucional. En cuyo caso, deberá seguirse un juicio de procedencia para desafortarlo.

En otras palabras, este puede ser el caso de un diputado federal que se postula en el tiempo de su encargo⁸⁴ para la Cámara de Senadores en las elecciones inmediatas y queda electo como senador. En tal situación este individuo no dejaría de ser legislador federal y por lo tanto servidor público, ya que su encargo como diputado terminaría con la legislatura correspondiente un 31 de agosto, pero comenzaría a fungir como senador en la siguiente legislatura un 1o. de septiembre del mismo año calendario.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Las normas jurídicas a que se refiere este artículo son: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002. El artículo establece los contenidos generales que habrán de reglamentar y desarrollar dichas leyes, las cuales habremos de tratar más adelante.

⁸³*Ibidem*, p. 318.

⁸⁴Los legisladores federales no tienen ningún impedimento constitucional para postularse durante el tiempo de su ejercicio a otro cargo legislativo, ya sea diputado local, federal o senador, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 55, fracción V y 58 constitucionales.

... la Constitución estatuye tres de las sanciones aplicables: suspensión en el puesto, destitución e inhabilitación para desempeñar otros y que cuando el servidor se haga acreedor a sanciones económicas, éstas se fijen tomando en cuenta los beneficios por él recibidos y los daños causados a otras personas con su conducta.⁸⁵

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos trata y reglamenta el juicio político y la declaración de procedencia, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace lo propio en materia del registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

De acuerdo con la interpretación que hace Emilio O. Rabasa⁸⁶ de este artículo, último del régimen de disciplina parlamentaria que se desprende de nuestra revisión de la Ley Fundamental, se deducen tres cuestiones:

1. El juicio político sólo podrá iniciarse cuando el servidor desempeñe el cargo, o dentro de un año después de que cese en sus funciones, y las sanciones que le impongan en el juicio deberán ser aplicadas en el término de un año.

2. En los juicios penales, la prescripción será la que fijen las leyes de la materia, pero nunca menos de tres años. Sin embargo, cuando los ser-

⁸⁵Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 319.

⁸⁶*Ibidem*, p. 320.

vidores públicos gocen de fuero y mientras no sean privados de éste, no correrá el término de la prescripción.

3. La prescripción en los casos de la responsabilidad administrativa se fijará por la ley reglamentaria, pero cuando las faltas u omisiones fueran graves, el término no será inferior a los tres años.

De todo lo anterior podemos concluir que los legisladores federales, entendidos como representantes populares y servidores públicos están sujetos a una serie de obligaciones y responsabilidades constitucionales derivadas de su encargo público.

Los diputados federales y senadores tienen que ceñirse por mandato constitucional a un código mínimo de disciplina, que nosotros hemos llamado disciplina parlamentaria, ya que como describíamos anteriormente pertenecen a una organización políticamente estructurada: el Congreso General y sus cámaras; deben cumplir con una norma generalmente aceptada: la Constitución Política y las leyes derivadas; y por último, de no asumir su responsabilidad y violentar la disciplina (entendida como la norma), sujetarse al castigo establecido por ésta.

Aunque en México no existe como tal un *Estatuto de los Legisladores*, en seguida habremos de revisar de manera breve las disposiciones reglamentarias relativas al régimen de disciplina parlamentaria, resumidas en tres ordenamientos jurídicos: Ley Orgánica del Congreso, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como un Acuerdo Parlamentario de reciente creación sobre la asistencia de los diputados, que si estuvieran codificadas de alguna forma y con algunas aportaciones y modificaciones serían, en su conjunto, ese *Estatuto* del que hablamos.

En la Ley Orgánica se contemplan ciertos mecanismos de disciplina y ética parlamentaria enunciados en los artículos: 11, 19, 20, 23, 40, 53, 65, 67, 68, 105, 111, 112 y 113. A grandes rasgos las disposiciones en esta materia son:

Para los diputados federales y senadores

Artículo 11, numeral 3.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas, u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo; pero no podrán ser detenidos, ni ejercitarse en su contra la acción personal hasta que seguido el procedimiento

constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Para los diputados federales

Artículo 19, numeral 4.

4. Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, por las siguientes causas:

- a) Transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley;
- b) Incumplir los acuerdos del pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y
- c) Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la mesa directiva.

Artículo 20, numeral 2, inciso f).

2. La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

- f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;

Artículo 23, numeral 1, incisos d) y n).

1. Son atribuciones del Presidente de la mesa directiva las siguientes:

- d) Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;
- n) Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales;

Artículo 40, numeral 5.

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Artículo 53, numeral 1.

1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar

los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

Para los senadores de la República

Artículo 65, numerales 1 y 2.

1. Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de esta ley, del reglamento o por incumplir los acuerdos de la mesa directiva y de la Cámara. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres senadores en pro y tres en contra.

2. La remoción a que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la mesa directiva, mediante el mecanismo previsto en esta ley.

Artículo 67, numeral 1, inciso j).

1. El Presidente de la mesa directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

j) Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 68, numeral 1.

1. El Presidente de la Cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el reglamento.

Artículo 105, numeral 1.

1. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

Artículo 111, numeral 1, inciso f).

1. La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

f) Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara; y

Artículo 112, numeral 1.

1. La Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el pleno.

Artículo 113, numerales 1, 2 y 3.

1. La Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

2. La Contraloría presentará al pleno, por conducto de la mesa directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

3. Las resoluciones del contralor se darán a conocer previamente a la mesa directiva.

Por su parte el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, que recordamos data del año 1934, contempla algunas otras disposiciones sobre el particular, que de igual forma se encuentran aislados y conforman una parte del capítulo sobre ética y disciplina del marco jurídico del Congreso.

En total son 14 artículos: 21, 33, 37, 45, 46, 47, 50, 104, 105, 106, 107, 109, 203 y 214, todos del propio Reglamento para el Gobierno Interior, que

aplica para ambas cámaras, la Comisión Permanente y lo conducente para las sesiones de Congreso General.

Artículo 21, fracciones II, VIII y XVII.

Son obligaciones del Presidente:

II. Cuidar de que así los miembros de la Cámara como los espectadores, guarden orden y silencio;

VIII. Llamar al orden, por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él;

XVII. Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.

Artículo 33, fracción I.

Se presentarán en sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;

Artículo 37.

Si por falta de quórum o por cualquiera otra causa no pudiere verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes, para concurrir a la sesión.⁸⁷

Artículo 45.

Los individuos de las Cámaras asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Cámara que no esté presente al pasarse lista; si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerará como faltante. De igual manera se considerará ausente en caso de falta de quórum al pasarse la lista correspondiente.

⁸⁷El artículo 37 del Reglamento es complementario del 36, que se refiere a la sesión de Congreso General que se deberá celebrar de conformidad con los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución Política en los casos de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República.

Artículo 46.

En las sesiones de apertura de los periodos constitucionales y en la protesta del Presidente de la República, los senadores y diputados asistirán en traje de calle, de preferencia color negro.

Artículo 47.

El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria.

Artículo 50.

Cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el *Diario Oficial* y esta publicación seguirá haciéndose mientras continuare la falta.

Artículo 104.

Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del Presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Artículo 105.

No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos; para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Artículo 106.

Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuera verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando la dicha falta de quórum sea dudosa, deberá procederse a pasar lista, y comprobada aquélla, se levantará la sesión.

Artículo 107.

No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones;

pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre en día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la Secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Artículo 109.

Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas: primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara; segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; tercera, *por graves desórdenes en la misma Cámara;* cuarta, *por falta de quórum, la cual, si es dudosa, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente;* quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe (las cursivas son del autor).

Artículo 203.

Los Tesoreros descontarán de las cantidades que deban entregar como dietas a los diputados y senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara o de la Permanente. El Presidente de cada Cámara o el de la Permanente, en su caso, pasarán oportunamente las listas de asistencia a las sesiones.

Artículo 214.

Los diputados y senadores no podrán penetrar al Salón de Sesiones armados y el ciudadano Presidente deberá invitar a los que no acaten esta disposición, a que se desarmen, no permitiendo el uso de la palabra ni contando su voto a ningún diputado o senador armado. En caso extremo, la Presidencia hará por los medios que estime conveniente, que los renuentes abandonen el salón.

Como dato adicional, es meritorio apuntar que en el Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, *los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados*,⁸⁸ aprobado el 6 de noviembre de

⁸⁸Este Acuerdo Parlamentario ha sido superado por nuevos acuerdos sobre la materia de las LVIII, LIX y LX Legislaturas, pero es un antecedente de práctica parlamentaria y como tal fuente del Derecho Parlamentario. El contenido íntegro del Acuerdo Parlamentario puede consultarse en la página de Internet de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx, en el apartado de marco jurídico. Septiembre de 2004.

1997 por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados para complementar su normatividad interna se disponía en uno de sus artículos una norma de disciplina parlamentaria:

Artículo vigésimo primero. Cuando el orador se aparte del tema para el cual solicitó la palabra o se exceda del tiempo establecido, será llamado al orden por el Presidente y si al segundo llamado no rectifica su actitud se le retirará el uso de la palabra.

Este Acuerdo y el mencionado artículo ya no están vigentes, ya que cada legislatura ha modificado dichas normas conforme a sus características, tal es el caso de un nuevo acuerdo en la Cámara de Diputados que norma las cuestiones sobre asistencias a las sesiones de los diputados y por ello lo clasificamos dentro de nuestro apartado de disciplina parlamentaria.

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó al inicio de su gestión un par de nuevos acuerdos parlamentarios, uno de ellos, siguiendo la práctica de las dos anteriores relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación y otro más que establece los Lineamientos para Acreditar las Asistencias de las Diputadas y los Diputados a las Sesiones Plenarias, así como para la Justificación de las Inasistencias.⁸⁹

Ambos acuerdos parlamentarios fueron elaborados por la Conferencia para la Dirección y Programación Legislativa de la Cámara y aprobados por el Pleno el 9 de octubre de 2003, pero el que más nos interesa es aquel que versa sobre las asistencias de los diputados.

Reconociendo lo que nosotros hemos venido desarrollando en este apartado sobre la descodificación de las normas sobre disciplina parlamentaria en el marco jurídico del Congreso, el Acuerdo Parlamentario que establece los Lineamientos sobre las Asistencias establece en su exposición de motivos que las normas vigentes relativas a las asistencias y ausencias de los diputados a las sesiones de la Cámara se encuentran dispersas en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior, lo que dificulta su manejo y pone en evidencia la necesidad de sistematizarlas en un acuerdo específico, que les dé unidad y les dote de sentido para facilitar la eficacia en su aplicación.

⁸⁹El contenido íntegro de ambos acuerdos parlamentarios puede consultarse en la página de Internet de la *Gaceta Parlamentaria*: gaceta.diputados.gob.mx en el apartado de Acuerdos.

El mismo Acuerdo Parlamentario agrega que

la normatividad vigente presenta diversos vacíos que requieren de ser colmados mediante un instrumento normativo coherente, que esclarezca los procedimientos y las instancias competentes para supervisar la asistencia y controlar los retardos, así como que defina puntualmente las causas para justificar las ausencias y establezca un número máximo de inasistencias justificadas permitidas.

En breve, el Acuerdo Parlamentario sobre las asistencias establece en sus ocho artículos el horario y la duración de las sesiones de la Cámara de Diputados, la obligación de sus miembros de registrar su asistencia de entrada y de salida mediante el sistema parlamentario de asistencia y votación, así como la obligación de los asistentes de emitir su voto cuando sea requerido, y en caso de no hacerlo se computará como inasistencia.

Además establece los mecanismos para que los diputados que no asistan, que no voten en uno o más eventos, o se retiren antes del pase de lista final presente sus justificaciones y los términos en que éstas pueden ser aceptadas a través de la Secretaría de la Mesa Directiva, y en su caso hacer los descuentos a las dietas de los diputados faltistas.

Por último, y de conformidad con lo que establece la normatividad relativa a la transparencia y el acceso a la información pública de la Cámara de Diputados,⁹⁰ la información relativa a las asistencias e inasistencias será publicada en el *Diario de los Debates*, la *Gaceta Parlamentaria* y en la página de Internet de la Cámara el mismo día de la sesión de que se trate.

Los resultados de la aplicación de este acuerdo son notables, ya que las sesiones terminan con un número de diputados muy superior con respecto a otras legislaturas además de que las votaciones cuentan con números elevados de participación.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, el 28 de septiembre de 2006 aprobó un acuerdo denominado “Reglas provisionales sobre el control de asistencia y la justicia de inasistencias”, muy similar, al que existe en la colegisladora.⁹¹

En lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son todas aquellas disposiciones contenidas dentro del cuerpo normativo que reglamentan el procedimiento jurisdiccional (juicio

⁹⁰Nos referimos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.

⁹¹El contenido del acuerdo puede consultarse en la *Gaceta de la Cámara de Senadores*: www.senado.gob.mx

político y declaración de procedencia) a seguir en contra de los diputados y senadores que incurran en las responsabilidades que señala el Título Cuarto de la Constitución Política.⁹²

Estaría por demás traer aquí el articulado ya que en el apartado de análisis de la Constitución hicimos una revisión detallada de los preceptos constitucionales que dan origen a tal norma.

Para cerrar estas líneas, en lo que toca al registro patrimonial de los servidores públicos el artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas establece lo siguiente con respecto al Poder Legislativo:

Artículo 36. Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

II.-

Disciplina y ética parlamentaria en otros congresos

Congreso de los Estados Unidos:

1. En el Congreso de los Estados Unidos de América, existe en cada Cámara un Comité dedicado a evaluar y controlar el desempeño y comportamiento de los Legisladores.

El Senado estadounidense, para estos efectos, tiene un Comité de Ética "Senate Select Committe On Ethics", que cuenta con un reglamento para regular su accionar y establecer las reglas a las que deben sujetarse los senadores.

La Cámara de Representantes también cuenta con un comité de ética, llamado "Committe On Standards Of Official Conduct" y rige su accionar según el Manual de Ética de la Cámara.

Las normas que rigen a estos comités, son muy minuciosas y específicas, al grado de reglamentar los montos de los regalos que pueden recibir los legisladores y las actividades de campaña en los casos de reelección de los mismos.

Asamblea Nacional de Francia:

2. Para los mismos efectos, la Asamblea Nacional, establece en su Reglamento, un Capítulo XIV, denominado "De la disciplina y la inmunidad", el

⁹²Para más detalles sobre este particular véase Cecilia Mora-Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000.

cual establece las sanciones que pueden aplicarse a los miembros de la Asamblea por conductas impropias durante el desarrollo de las sesiones o en el interior del Palacio Legislativo. Estas sanciones son aplicadas por el Presidente o por acuerdo de la Mesa Directiva de la Asamblea.

Por otro lado, en el mismo capítulo, se contempla la constitución de una comisión encargada de examinar las solicitudes de suspensión de la detención, de medidas privativas o restrictivas de la libertad o de medidas de actuación judicial contra un diputado.

Sumado a esto, la Asamblea Nacional cuenta con un Estatuto de los Diputados, que establece los derechos y obligaciones, y rige la actuación y el desempeño de los diputados de la asamblea.

Congreso de los Diputados de España

3. El caso español es similar al francés, en el Reglamento del Congreso, en su Título IV, Capítulo Octavo, denominado “De la disciplina parlamentaria”, se disponen las normas de conducta a las que deben de sujetarse los diputados en el desarrollo de las sesiones.

El encargado de velar por el orden y la buena conducta es el Presidente del Congreso de los Diputados y, en su caso, la Mesa Directiva.

Además, el Congreso cuenta con una Comisión del Estatuto de los Diputados, encargada de evaluar y resolver sobre la conducta de los integrantes del Congreso.

El Reglamento del Senado de España, en su Título Tercero, establece un Capítulo Octavo “De la disciplina parlamentaria”, estableciendo los criterios de orden que deben guardar los senadores durante las sesiones, y las sanciones que el Presidente puede imponerlas por su incumplimiento.

Por último, en España existe una ley para proceder contra los legisladores y los tribunales que podrán hacerlo. Esta es la Ley de 9 de febrero de 1912 declarando los tribunales que han de entender en el conocimiento de las causas contra senadores y diputados.

El Parlamento del Reino Unido

4. La Cámara de los Comunes del Parlamento británico cuenta con un comité de disciplina de sus integrantes, denominado “Committee on Standards in Public Life”, también llamado Comité Nolan, en honor a Lord Nolan, primer presidente del comité.

Este comité fue creado en 1994 después de una serie de incidentes en los que incurrieron algunos miembros del parlamento, con el fin de evitarlos y adecuar el comportamiento de los legisladores en la vida pública.

El comité tiene el objetivo de velar por el cumplimiento del Código de Conducta de los miembros del parlamento.

El Congreso del Estado de Guanajuato, México

5. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato en su Título Tercero, Capítulo Cuarto, consigna un rubro de ética parlamentaria que contempla un apartado referente al Estatuto de los Diputados, en éste se encuentran tanto los derechos, como las obligaciones y las sanciones a que deben sujetar su actuación los legisladores de ese estado de la Federación.

Artículo 33.

Los diputados guardarán el debido respeto y compostura en el interior del Recinto Oficial, en las sesiones y en cualquier acto de carácter oficial.

Artículo 34.

Los diputados observarán las normas de cortesía y el respeto parlamentario, para los demás miembros del Congreso y para con los funcionarios e invitados al Recinto Oficial.

Artículo 35.

Los diputados en el ejercicio de sus funciones, tanto en el Recinto Oficial como fuera de él, observarán una conducta y comportamiento en congruencia con su dignidad de representantes del pueblo.

Artículo 36.

Los diputados, durante sus intervenciones en la tribuna o en cualquier acto oficial, se abstendrán de afectar o lesionar la dignidad de cualquier compañero, funcionario o ciudadano.⁹³

En nuestro país este caso es innovador y paradigmático, por lo que debe ser punto de referencia para la legislación federal y de otros estados de la República.

De acuerdo con José Cervantes Herrera,⁹⁴ incluir en una Ley Orgánica del Poder Legislativo, un apartado de Ética Parlamentaria, se justifica en el sentido de concordar normas éticas con normas jurídicas, con el objeto de procurar que las diputadas y los diputados tengan un entorno de convivencia justa y digna en el cuerpo colegiado, que es el Poder Legislativo, y para

⁹³Para complementar esta información véase Claudia Gamboa Montejano, "Estudio comparativo relativo a los estatutos de los parlamentarios en diversos países del mundo", México, Reporte de Investigación, SIA, Cámara de Diputados, 2004.

⁹⁴José Cervantes Herrera, *op. cit.*

motivar un comportamiento personal de reciprocidad al Poder Legislativo que integran, y de respeto a la función que desempeñan y hacia sus representados.

La justicia, a su vez, tiene la intención de ser un motivador hacia la nueva actitud de los legisladores, ante los enormes retos que hoy enfrentan las instituciones parlamentarias, como su fortalecimiento, consolidación de autonomía, recuperación de funciones originales, credibilidad, etcétera.

En la actualidad resulta necesario e inaplazable, que los legisladores, tanto federales como locales actúen coherentemente con la función que deviene del voto popular. En una conducta de compromiso con sus representados y de suma de su esfuerzo personal a las atribuciones del parlamento.

Por otra parte, la protesta del cargo de diputados y senadores, conlleva además el compromiso de una conducta digna en el ejercicio de la función. El parlamentario, al decidir libremente el alcanzar tal investidura, está aceptando conducirse en tan delicada e importante función, con apego a los valores vigentes y a la vocación del pueblo que representa.

El parlamentario, para asumir plenamente la responsabilidad de su encargo, debe estar claramente consciente de la dignidad de la función que realiza. La dignidad de la función debe apreciarse en atención al valor del acto humano vinculado al fin que se persigue. En el caso concreto, la posición del legislador frente al Poder Legislativo y la sociedad.

En este sentido, Andrés Ollero,⁹⁵ expresa que el político ha de asumir un peculiar “canon de visibilidad”, que le condiciona un doble aspecto. Debe, en primer lugar comportarse en todo momento en forma tal que sus actos puedan en cualquier momento ser de dominio público, sin afectar en lo más mínimo a la confianza que en él han depositado los ciudadanos. En consecuencia, debe someterse a un código de valores socialmente vigente, sea cual sea el grado de su plasmación jurídica. No basta con que lo que haga sea honesto; tiene además que parecerlo; no basta que a él en consecuencia le parezca admisible; es preciso que la conciencia social en efecto lo admita.

El sector empresarial por conducto de la Coparmex también se ha pronunciado en este sentido solicitando el establecimiento de un *régimen de cortesía y disciplina parlamentaria* argumentando que: “Los diputados y senadores tienen derechos, prerrogativas y privilegios, pero no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación con su comportamiento

⁹⁵Andrés Ollero, *La función actual del Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados del Congreso General-UNAM, 1994, p. 53.

dentro de los trabajos de las cámaras. Por tanto, debe existir un conjunto de normas claras y sistemáticas para aquellos legisladores que no se conduzcan dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas.⁹⁶

Estas líneas, permiten concluir que los preceptos normativos sobre Ética y Disciplina Parlamentaria, son esencialmente motivadores de la conducta y actitud de los legisladores, tendientes a rescatar y preservar la dignidad de quien tiene la función parlamentaria y del Poder Legislativo, como representante de la soberanía popular. Asimismo, la ética parlamentaria conlleva la necesidad o conveniencia de promover la civilidad, el respeto y la tolerancia en el Congreso, cuya composición plural, exige diputados y senadores con alto sentido de los valores.

Además de la experiencia internacional y local, en el Congreso federal contamos con algunos antecedentes de establecimiento de un marco de ética parlamentaria, tales antecedentes corresponden a las iniciativas y proyectos de legisladores federales de crear un marco jurídico supletorio que establezca un régimen legal que obligue a los legisladores federales a cumplir su función con honradez, profesionalismo y dedicación, asunto que trataremos a continuación.

DEBATE ACTUAL SOBRE LA ÉTICA Y LA DISCIPLINA DE LOS LEGISLADORES

Con la entrada del gobierno emanado del PAN en el año 2000 y con una nueva configuración política nacional, principalmente en el Congreso General, el tema relacionado con el comportamiento ético y la disciplina de los servidores públicos toma un gran relieve en la escena política.

En uno de sus primeros actos, el presidente Vicente Fox dio a conocer y comprometió a sus colaboradores a cumplir un Código Ético de los Funcionarios Públicos Federales, el cual leyó el día 10. de diciembre de 2002, unas horas después de haber iniciado su encargo como titular del Poder Ejecutivo.

En el Poder Legislativo, desde algunos años antes y con más énfasis después de los actos cometidos por varios de sus miembros en las LVII y al inicio de la LVIII legislaturas, comentados algunos de ellos al principio de este capítulo, el debate sobre el comportamiento y la conducta de los legisladores ya había comenzado a sonar fuertemente.

⁹⁶Confederación Patronal de la República Mexicana, Dirección de Cabildeo y Enlace Legislativo, *10 Propuestas de la Coparmex para el fortalecimiento del Congreso de la Unión*, México, 2002.

De manera concreta cuatro propuestas son las que, en el ámbito legislativo, enmarcan la preocupación de los diputados y senadores para tomar cartas en el asunto y normar con precisión y claridad el comportamiento de los miembros del Congreso.

Proposición con Punto de Acuerdo para la designación de un grupo pluripartidista que analice y discuta las ideas y puntos de vista que lleven a una propuesta de Código Ético, que regule la actuación de los diputados federales dentro y fuera del Recinto Legislativo, presentado por el diputado José Manuel del Río Virgen, del Partido Convergencia por la Democracia, el 16 de noviembre de 2000

Esta propuesta fue la primera que se presentó de manera formal a consideración del Legislativo, que en su caso, por ser una proposición⁹⁷ es materia exclusiva de la Cámara en que se presentó.

La propuesta del diputado Del Río Virgen no prosperó, pero fundamentalmente consiste en crear un grupo integrado por diputados de todos los partidos con el fin de elaborar una propuesta formal (iniciativa de ley) de Código de Ética para los legisladores.

Iniciativa de Ley Federal de Ética Parlamentaria, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta; en la sesión de la Comisión Permanente del 10 de julio de 2002

En la LVIII Legislatura, el 10 de julio de 2002,⁹⁸ se presentó una iniciativa con proyecto de Ley Federal de Ética Parlamentaria que consta de 23 artículos organizados en seis capítulos, elaborada por el entonces diputado Miguel Barbosa, quien en su exposición de motivos puntualizaba:

La Ética es uno de los valores fundamentales que el hombre debe manifestar, y más aun cuando se es depositario de la confianza y responsabilidad que engendra la tarea de legislar para crear un clima de armonía y convivencia entre la sociedad. Sin embargo, la continúa erosión de la confianza así como el deterioro de la credibilidad ciudadana en las Instituciones y sus funcionarios, impone al Estado el deber de preservar los valores éticos y morales de quienes desempeñan cargos públicos.

La corrupción en el servicio público es un grave obstáculo al desenvolvimiento orgánico de sus tareas diarias, cuando es grave esta falta de moralidad y de espíritu de servicio, se fomenta un clima que origina desaliento y desconfianza

⁹⁷Véase artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

⁹⁸Para ver el texto completo ir a *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura; 10 de julio de 2002.

en los servidores públicos, lo que genera animadversión de la sociedad hacia sus gobernantes.

La sociedad mexicana ve con suma preocupación cómo se van degradando los valores éticos y morales en el ejercicio del poder. La consecuencia, el peligroso deterioro de la imagen de las instituciones del Estado. En la actualidad, el gobernado siente que tiene que protegerse no sólo de quienes se relacionan con él en idéntico plano, sino más aún, frente a los abusos y desvíos del que ocupa y detenta el crecido poder de intervención que se reserva el ejercicio de los poderes públicos del Estado.

[...] en nuestro país, el Poder Legislativo no sólo se ha mantenido en desigualdad con el Ejecutivo, sino que también se le ha convertido artificialmente en blanco de las quejas de la ciudadanía. La cuestión ética encabeza esas quejas. De ese modo, parte de la ciudadanía, al menos en materia axiológica, no se siente representada por los miembros seleccionados para formar parte del órgano que la representa.

Las dudas originadas en asuntos éticos afectan prácticamente a todas las instituciones políticas, sin embargo, aquéllas relacionadas con el Poder Legislativo revisten una significación especial, en tanto su poder se deriva precisamente de la representación directa de los ciudadanos.

El ejercicio de la función parlamentaria constituye uno de los más altos honores que un ciudadano puede aspirar a alcanzar, gracias a la elección popular éste se convierte en representante de la nación. Como consecuencia, la dignidad inherente al cargo parlamentario debe ser resguardada no sólo por normas legales tradicionales, hasta este momento básicamente de carácter penal o administrativo, sino que ahora es particularmente importante que seamos los propios congresistas los que decidamos establecer un conjunto de normas de carácter ético o deontológico, que aseguren el respeto y reconocimiento de la sociedad por el cargo que desempeñamos; normas esenciales para el ejercicio honesto y probo de la función parlamentaria, así como para establecer impedimentos, incompatibilidades y las obligaciones que debemos observar todos los legisladores del Congreso de la Unión frente a nuestros representados.

Para complementar su iniciativa, el diputado Barbosa Huerta, presentó ante la Comisión Permanente en las mismas fechas una INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DEL REGLAMENTO DE ÉTICA PARLAMENTARIA.

El proyecto de reglamento contiene ocho artículos y al igual que la iniciativa de Ley de Ética Parlamentaria no fueron dictaminadas, pero constituyen un antecedente importante en la discusión de este tema.

Proposición con Punto de Acuerdo sobre la integración de una comisión especial bicameral para la elaboración de instrumento eficaz en el combate a la corrupción, presenta por senadores y diputados de diversos partidos políticos

Asimismo, en la LIX Legislatura, diputados y senadores de los tres grandes partidos, entre ellos los senadores César Jáuregui (PAN), Genaro Borrego (PRI), Demetrio Sodi (PRD) y el diputado Pablo Gómez presentaron el 10 de marzo de 2004 ante la Comisión Permanente una Proposición con punto de acuerdo sobre la integración de una comisión especial bicameral para la elaboración de un instrumento eficaz en el combate a la corrupción.⁹⁹ Los promoventes exponen en su proposición:

Es menester localizar aquellos problemas normativos que obstruyen o dificultan el eficaz combate a la corrupción dentro de nuestro sistema jurídico. Es decir, debe quedar claro en principio, cuál es el problema jurídico al que nos encontramos, cuál es, pues, la relación entre corrupción y legislación.

Además, es preciso dejar bien claro que el abatimiento de este mal se debe dar por vías institucionales y no por la ruta de la arbitrariedad, las sombras del espionaje o la ilegalidad, toda vez que ambicionamos la derrota de la corrupción como triunfo de una democracia que logre resultados y de una justicia que se de en libertad. El fin último será generar una atmósfera severamente sancionatoria de la corrupción, de los corruptos y de los corruptores.

El punto único de la proposición presentada el pasado 10 de marzo de 2004 propone crear una comisión especial anticorrupción, el texto Íntegro dice así:

Único: Se establece una comisión especial bicameral que se aboque al estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los Poderes de la Unión, para efecto de que formule un proyecto de iniciativas de ley que fortalezcan y hagan más eficiente el ataque a la corrupción política en México.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para establecer un régimen de disciplina y ética parlamentaria

El 25 de marzo de 2004 el diputado Francisco Arroyo presentó una iniciativa de reformas a diferentes artículos de la Ley Orgánica del Congreso con

⁹⁹Para ver el texto completo ir a *Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente* del 11 de marzo de 2004, en www.senado.gob.mx

el fin de establecer mecanismos de control y de conducta para que los legisladores federales se apeguen a un marco mínimo de ética y disciplina en el desempeño de sus funciones, entendidos éstos como funcionarios públicos.⁴⁰⁰

A grandes rasgos y como lo marca la propia exposición de motivos de la mencionada iniciativa, lo que se pretende hacer a través de reformas y adiciones al articulado de la ley es:

Que tanto en el desarrollo de las sesiones, como en el interior del recinto parlamentario, es necesario que los legisladores se guarden respeto entre sí, a los miembros de los otros poderes, a los funcionarios y servidores de las cámaras, y a los invitados que asistan a la sede del Congreso; deben procurar llevar sus intervenciones con respeto, tanto en pleno como en reuniones de comisión; evitar el insulto, la injuria, la amenaza y la descalificación contra sus compañeros o contra cualquier funcionario público. Que el debate de las ideas sea la forma de dirimir las controversias, que gane quien tenga la razón y el derecho de su lado.

En los debates y votaciones de las cámaras debe de privar el respeto, evitar los altercados, las disputas y las discusiones fuera de orden.

Para ello es necesario dotar a los presidentes de ambas cámaras de las facultades necesarias para poder imponer el orden y el respeto dentro de la Asamblea, así como establecer en la ley las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los legisladores.

De tal forma que por incurrir en faltas a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento, alterar el orden de la sesión, faltar al respeto de algún miembro de la Cámara y provocar o participar en disputas o altercados, los legisladores federales podrían hacerse acreedores a las siguientes sanciones:

- a) la llamada al orden;
- b) la llamada al orden con mención en el acta;
- c) la censura; y
- d) la censura con expulsión temporal.

Sólo el presidente de la Cámara, podrá llamar al orden y se aplicará esta sanción a todo orador que lo perturbe. Ningún legislador, que no estando autorizado a hablar, haya sido llamado al orden podrá obtener la palabra para justificarse hasta que finalice la sesión, a menos que el presidente acuerde otra cosa.

⁴⁰⁰Para ver el texto completo ir a *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LIX Legislatura, 25 de marzo de 2004.

Será llamado al orden con mención en el acta, todo legislador que en la misma sesión ya hubiere sido llamado al orden. Asimismo, será llamado al orden con mención en el acta, todo diputado o senador que haya dirigido a uno o más de sus colegas injurias, provocaciones o amenazas. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante un mes, de una cuarta parte de la dieta correspondiente a los diputados y senadores.

La censura se dictará contra todo legislador que, tras una llamada con mención en el acta, no haya acatado el llamado del presidente o que haya provocado una alteración de orden en el pleno. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante un mes, de la mitad de la dieta correspondiente a los diputados y senadores.

Se decretará la censura con expulsión temporal del recinto legislativo contra todo diputado o senador que se haya resistido a la censura simple o que haya sido sometido a ella dos veces; que haya recurrido a la violencia en sesión; que se haya hecho culpable de ultrajes contra la Cámara, compañeros legisladores o su presidente; que se haya hecho culpable de injurias, provocaciones o amenazas contra el Presidente de la República, los secretarios de Estado, o los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

La censura con expulsión temporal llevará aparejada la prohibición de participar en los trabajos de la Cámara y de volver a presentarse en el Palacio Legislativo hasta que expire el octavo día de sesión siguiente a aquel en que se hubiere dictado la medida. En caso de negativa del legislador federal de atender al requerimiento de abandonar la Cámara en pleno que le haya hecho el presidente, se suspenderá la sesión. En este caso y asimismo en que se aplique la censura con expulsión temporal por segunda ocasión a un diputado o senador, la expulsión se extenderá a 16 días de sesión. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante dos meses, de la mitad de la dieta correspondiente a los diputados y senadores.

La censura simple y la censura con expulsión temporal se decretarán por el Pleno, por mayoría simple de los presentes y sin debate alguno, a propuesta del presidente. Tendrá en todo caso derecho a ser oído o a que se oiga a uno de sus colegas en su nombre el diputado o senador contra quien se solicitare una de estas dos sanciones disciplinarias.

Además, para evitar conductas impropias de los diputados y senadores fuera de sus respectivos recintos parlamentarios es necesario establecer en la Ley Orgánica del Congreso General mecanismos que ayuden a las cámaras a normar la vida pública de sus integrantes, para garantizar la imagen de los legisladores.

De esta manera se pretende establecer un órgano en cada cámara que se centre en conocer sobre el comportamiento y conducta de sus integrantes en su vida pública, y de haber faltas a los principios de honorabilidad, profesionalismo y los valores de ética y disciplina aplicar sanciones de acuerdo con un criterio previamente establecido.

Previendo esta situación y siguiendo la experiencia de otros congresos, asambleas y parlamentos del mundo, se propone establecer en las Cámaras del Congreso General una Comisión, para el caso del Senado de la República, y un comité, para la Cámara de Diputados, de Disciplina y Ética Parlamentaria.

En las respectivas instancias, esta comisión y comité se abocarían a conocer de las faltas en las que incurran los legisladores en su vida pública, estudiarlas, y en su caso proponer la sanción conducente al Pleno de la Cámara de que se trate.

Para profundizar este marco de disciplina y ética parlamentaria, es necesario que las cámaras del Congreso General elaboren conjuntamente un Código de Conducta de los Legisladores que contenga las reglas generales del comportamiento que deben de guardar, tanto diputados como senadores dentro y fuera del recinto parlamentario, y deberán expedir separadamente, un Reglamento del Código de Conducta para los Diputados, en la Cámara Baja; y un Reglamento del Código de Conducta para los Senadores, en la Cámara Alta.

De esta forma, los criterios de disciplina y ética para ambas cámaras serán homogéneos en el Código de Conducta de los Legisladores, y las formas de interpretación, de aplicación, y las sanciones conducentes estarán de acuerdo con las particularidades de cada Cámara del Congreso.⁴⁰¹

La propuesta del diputado Arroyo Vieyra se mantiene aún en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, pero el tema se ha discutido ya en diferentes foros y conferencias tomando cada vez más fuerza.

En una apreciación personal, me parece que de aprobarse esta iniciativa de reformas se resolverían un sinnúmero de problemas y controversias sobre la conducta pública de los legisladores, por ello la asumo como la propuesta de este trabajo para corregir la falla en el Congreso General sobre el comportamiento de nuestro legisladores.

⁴⁰¹Se puede encontrar una reseña, así como algunos escenarios de la aplicación de esta propuesta con casos verídicos en el artículo de Claudia Guerrero, *Reforma*, México, 26 de marzo de 2004, p. 4.

Queda claro que las prerrogativas de los legisladores, la inviolabilidad y la inmunidad son necesarias en un sistema político en el que impera la división del ejercicio del poder público, pero al mismo tiempo deben ser acotadas y reglamentadas para evitar los abusos y excesos.

De acuerdo con lo anterior, en palabras de la doctora Mora-Donatto,

las prerrogativas de los parlamentarios no son privilegios personales sino garantías funcionales, que protegen no al parlamentario en cuanto tal, sino a la función parlamentaria que él desempeña. Son por lo tanto reglas objetivas que tienen que ser aplicadas siempre, independientemente de cuál sea la voluntad personal del parlamentario afectado. Son pues prerrogativas irrenunciables, sobre las que no puede disponer nadie (inviolabilidad) o sólo la Cámara (inmunidad), pero nunca el parlamentario.⁴⁰²

El capítulo que concluimos aquí y el que habremos de iniciar tienen una relación fundamental entre sí, ese es el motivo de sumarlos en este trabajo de investigación.

Si nuestro Poder Legislativo no cuenta con reglas claras sobre disciplina, ética y responsabilidades será muy vulnerable a los efectos de un fenómeno político que se ha venido dando en México en los últimos 40 años: el cabildeo parlamentario, también conocido como *lobbying*.

⁴⁰²Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario...*, op. cit.

El cabildeo parlamentario

El cabildeo no es algo nuevo en política, sin embargo, en México este fenómeno es reciente, al menos en el ámbito legislativo–parlamentario. Estableciendo una línea en el tiempo podríamos decir que es, aproximadamente, a partir de 1994 (LVI Legislatura) cuando el Congreso y fundamentalmente su Cámara Baja es objeto de este tipo de actividad, que a fin de cuentas es una promoción de intereses o causas de un individuo u organización frente a un ente público tomador de decisiones.

En el nuevo marco [alternancia política del año 2000], la toma de decisiones se ha vuelto mucho más compleja, en contraste con la historia reciente del *Lobbying* [cabildeo] en México, en donde éste se practicaba al más alto nivel, fundamentalmente con el Ejecutivo federal que concentraba la mayoría de las decisiones que se tomaban en el país.

Se hacía *Lobbying*, pero sólo con el Presidente de la República o con los secretarios de Estado, y se enfocaba siempre en el tema que interesaba al promotor en particular. El ejercicio de *Lobbying* lograba la decisión favorable del Presidente de la República o del responsable del tema del Ejecutivo federal, y ya lo demás sucedía en automático.⁴⁰³

Por lo reciente del fenómeno político-social y por las mismas razones que ya hemos mencionado los escasos estudios sobre temas legislativos en nuestro país, el tema ha sido poco analizado y la bibliografía es muy escasa, pero aquí traemos información que ayuda a tener un panorama general

MARCO CONCEPTUAL DEL CABILDEO

Por cabildear se entiende la actividad que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. El uso de intermediarios o

⁴⁰³Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *El Lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 7 y 8.

promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intermediarios han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello.⁴⁰⁴

Cabildear son las gestiones que llevan a cabo personas a quienes se les encomienda, o bien por propia iniciativa, para lograr con habilidad el apoyo o el favor de una persona con autoridad que intervendrá en un determinado asunto. Se busca que llegado el momento ayude a que se apruebe o se rechace según convenga al interesado. La acción de cabildear (*lobbying* en inglés)⁴⁰⁵ se práctica intensa y extensamente por los grupos de presión.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo, ello corresponde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los distintos aspectos de la vida local. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo.

Es común también encontrar en la literatura sobre el tema el término de *lobbying* como sinónimo de cabildeo, el cual "debe ser entendido como el proceso de negociación en las decisiones públicas, con que cuentan tanto ciudadanos, como empresas. [...] El *lobbying* siempre persigue un objetivo específico, como por ejemplo, la promoción o contención de una política adversa para un país, un Estado o una empresa; para un partido político, o para un grupo social".⁴⁰⁶ El término *lobbiyng* se refiere propiamente a la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados.

En la práctica parlamentaria el término cabildeo se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar, disuadir o convencer a los legisladores (tomadores de decisiones) a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico el fallo en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un congreso o parlamento, y es ejercida en forma abierta o encubierta.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 403.

⁴⁰⁵Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, México, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978.

⁴⁰⁶Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

⁴⁰⁷Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op. cit.*, p. 403.

Ahora, el cabildero o *lobista* es aquella persona que lleva a cabo en forma profesional, o de manera espontánea y esporádica, la acción de cabildear. En el primer caso será cabildero profesional y en el segundo cabildero ocasional. Un cabildero ocasional puede ser un legislador u otra persona con autoridad que interviene ante otro legislador o autoridad para que le respalde en una determinada posición. El cabildero profesional, en cambio es una persona que hace del cabildeo su ocupación y que percibe un estipendio por su trabajo.

Del cabildeo y sus ejecutores, los cabilderos, se tienen conceptos y opiniones encontradas. Los argumentos son muchos a favor y en contra según las experiencias en otros países, pero lo que es cierto, es que en México esta actividad política no está reglamentada. Es decir, no está prohibida, pero como tal no está jurídicamente normada.

Definido como la acción de influir desde fuera en una decisión pública o política, el cabildeo, está íntimamente ligado a la democracia, la representación política y la transparencia en el debate público.

Por su parte,

...la promoción de causas es un término de significado más limitado que el de cabildeo, mismo que se usa más ampliamente para incluir todos los intereses, tanto públicos como privados, que tratan de influir en él la administración o en la representación popular. En otras palabras, el término cabildeo describe por lo general actividades profesionales de apoyo a diversas organizaciones y grupos de los sectores público, social o privado, en defensa de intereses específicos y claramente identificados. De su parte, la promoción de causas no tendría un sentido de prestación de servicios profesionales remunerados, sino más bien el apoyo organizado a objetivos sociales o políticos de carácter general.⁴⁰⁸

Es de destacar que el cabildeo no sólo se lleva a cabo entre los particulares, las organizaciones y las empresas frente al Estado, sino también entre los propios miembros de un cuerpo colegiado (diputados y senadores), entre los poderes federales, e incluso entre éstos y los estados y municipios. Más adelante abundaremos sobre este punto.

Constitucionalmente, los legisladores no están obligados a informar directamente a sus electores respecto de su desempeño. En teoría, desempeñan sus funciones en representación de sus electores. La existencia de un partido ofi-

⁴⁰⁸Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas, presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo; *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, martes 30 de abril de 2002.

cial terminó por distorsionar la representación; ésta no opera en la práctica. La ciudadanía carece de información y de controles políticos respecto de la actuación de sus representantes.⁴⁰⁹

Por razones como la anterior, es que el cabildeo debe estar normado, ya que sus efectos negativos influyen sobre los legisladores, los cuales pueden dejar de lado sus obligaciones de representación popular e inclinarse por favorecer intereses particulares a cambio de otro tipo de beneficios.

En todo caso, para que el cabildeo sea un fenómeno provechoso, es necesaria la existencia de un sistema democrático, de un régimen de separación de poderes y de un marco legal que propicie una cada vez mayor claridad y limpieza de la discusión política entre todos los actores, en especial en el seno de las Cámaras del Congreso. El cabildeo tendrá una presencia más amplia en los asuntos legislativos, cuanto mayor sea la transparencia y menor el secreto con el que se plantean las posiciones de los actores involucrados y se llevan a cabo las negociaciones políticas.

Pero no prejuzguemos el fenómeno ni lleguemos a conclusiones apresuradas, veamos a través de un hilo conductor cuál es el origen y el desarrollo de esta actividad en otros países y en el nuestro.

ORIGEN DEL CABILDEO

El cabildeo parlamentario halla su apoyo conceptual e histórico en los elementos esenciales del Estado moderno, que son la división de poderes y el sistema representativo. El enfoque originario de la división de poderes, desde los tiempos de Montesquieu,⁴¹⁰ permitía la colaboración recíproca entre las funciones estatales, en las que éstas distaban de ser puras. En otras palabras, desde un inicio, el Estado moderno no nace para desarrollarse con tres poderes rígidamente encerrados en sus atribuciones exclusivas, sino vinculados institucionalmente de muy diversas maneras.

Hablando sobre el surgimiento del *lobbying*, Lerdo de Tejada y Godina Herrera citan al politólogo italiano Giovanni Sartori para explicar el cambio de visión en los órganos de representación del Estado, y como éstos se convierten en promotores del gasto en vez de sus controladores.

⁴⁰⁹Elisur Arteaga Nava, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI, 1997, p. 45.

⁴¹⁰Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 1748.

En la doctrina de la división de los poderes, el gobierno puede gastar sólo cuanto el Parlamento le pasa, y de hecho, el Parlamento era un guardián que tenía buena vista y avaro, porque representaba a quien pagaba, caminó así mientras así fue. Pero con la extensión del sufragio se convirtieron también en electores los que no tenían nada o tenían poco, aquellos que no pagaban. Y así, el representante que frena el gasto porque representa a los contribuyentes, se sustituye poco a poco por el representante acelerador del gasto, porque representa a los beneficiarios. Al final queda la fórmula *no taxation without representation*. Con el sufragio universal, aunado a la transformación del Estado mínimo (al que sólo se pedía orden y leyes) en el Estado hace-todo, al que se pide que remedie todo, los parlamentarios llegan a ser también los más gastadores de los gobiernos.¹⁴⁴

Lo anterior explica la tendencia de la sociedad, a través de los ciudadanos en lo individual, las organizaciones y las empresas, para impactar sobre los congresos y parlamentos con el objeto de obtener beneficios mediante políticas (leyes o presupuesto) *ad hoc* a sus intereses.

La práctica del cabildeo o *lobbying*, es sin duda, tan antigua cómo la propia práctica legislativa, pero el término no se volvió común sino hasta mediados del siglo XVII, cuando la amplia antesala vecina a la Cámara de los Comunes inglesa empezó a ser conocida como *lobby*. Así pues, el *lobby* era un salón público, y por lo tanto, uno en el cual se acercaban a los miembros del parlamento promotores o peticionarios especiales.

A principios del siglo XIX, a aquellos que realizaban el cabildeo o *lobbying* se les llamaba *lobbyists* (cabilderos) en Estados Unidos. En Inglaterra, un cabildero llegó a significar un reportero que cubría la Cámara de los Comunes, mientras que un agente cabildero se refería a aquella persona que solicitaba ciertas medidas legislativas en particular.

Sin embargo, en Estados Unidos, durante el siglo XVIII, el cabildeo y los cabilderos se ganaron una muy mala reputación, de la cual sus descendientes profesionales contemporáneos, a pesar de sus motivaciones aparentemente puras, no han podido deshacerse completamente.

Los cabilderos se encontraban en tan baja reputación, universalmente considerados como compradores de votos y vendedores de los mismos, y fuera del camino del bienestar nacional, que el ser calificado como un cabildero casi implicaba una descalificación automática para la propia función pública. Para esta época, los cabilderos eran considerados tan nume-

¹⁴⁴Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

rosos y poderosos que en ocasiones se les conocía colectivamente como la Tercera Cámara del Congreso, en Estados Unidos.

En un régimen constitucional, la división de poderes asigna al Legislativo facultades exclusivas para el diseño y seguimiento de ciertas políticas gubernamentales que en algunos casos el Ejecutivo propone y después aplica. En otros, éste sólo las ejecuta después de haber sido propuestas, discutidas y aprobadas por el Legislativo. En todo caso, la administración pública requiere de la aprobación del órgano legislativo para el ejercicio y ejecución de las políticas gubernamentales.

Por otro lado, los ciudadanos, al confiar su representación democrática en los legisladores, para la gestión de sus intereses ante el Estado, retienen para sí mismos el derecho a influir sobre su actuación pública, tanto como a la rendición de cuentas. El ciudadano puede, de esta forma, acudir directamente al legislador para demandar información o para impulsar o tratar de detener ciertas medidas legislativas, por considerar que así conviene a sus intereses. Es en esta dinámica donde el Poder Legislativo asume su doble función: legislación y control por un lado, y representación popular por el otro.¹⁴²

Este doble rol del Legislativo es el que posibilita la existencia del *cabildéo* genérico, en el que tanto los ciudadanos como los poderes, procuran insertarse en el proceso de toma de decisiones, entre los representantes elegidos democráticamente para lograr un resultado favorable a sus proyectos particulares o a sus preferencias políticas en cuanto a una decisión pública determinada.¹⁴³

Actualmente en Estados Unidos, y con el paso del tiempo, el *cabildéo* o *lobbying* se ha diversificado. El gobierno federal e incluso algunos estados en la Unión Americana han legislado e impuesto restricciones legislativas en un intento por terminar los abusos más importantes y ofensivos. La mayor parte de los *cabilderos* en la actualidad operan abiertamente como promotores registrados de sus empleadores y clientes, presentándose ante comités legislativos, agencias regulatorias, y sus procedimientos, en los que a menudo son en realidad extraordinariamente útiles al ofrecer información sobre asuntos altamente complejos.

Simultáneamente, los gobiernos han crecido tanto y sus funciones se han complicado de tal manera que las agencias ejecutivas en ocasiones adoptan el papel de *cabilderos* ante el Congreso en competencia con otros

¹⁴²Mauricio Reyes López, "El *cabildéo* en la división de poderes", *Crónica Legislativa*, núm. 15, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1o. de julio a 28 de agosto de 2000.

¹⁴³*Idem.*

departamentos en la búsqueda de recursos financieros o aplicación de medidas.

La práctica del cabildeo es fruto de un proceso gradual que involucra tanto la transformación política al interior del Poder Legislativo y la aprobación de reformas legales, como la evolución de una cultura del debate y la promoción de intereses y causas legítimas en la sociedad. La pluralidad política y el perfeccionamiento de las prácticas parlamentarias son los elementos que hacen posible el cabildeo como vínculo cotidiano entre representantes y representados.

APLICACIÓN DEL CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS

A continuación vamos a exponer de manera breve en cuatro apartados la aplicación del cabildeo o *lobbying* en nuestro vecino país del norte, lugar donde se originó esta práctica política en el año “de 1829 en el Capitolio del Estado de Nueva York, Albany, y años después, en 1884, se institucionalizó también en la estructura parlamentaria formal de Inglaterra”.¹⁴⁴

La revisión comprende cuatro apartados: la protección constitucional del cabildeo en Estados Unidos; la relación entre el cabildeo y la ley; los pros y los contras del cabildeo en la opinión pública estadounidense; y el funcionamiento de dicha actividad.¹⁴⁵

La protección constitucional

El *lobbying* o cabildeo se reconoció como actividad lícita y protegida desde los primeros años de Estados Unidos. La Primera Enmienda Constitucional establece que “el Congreso no promulgará ley alguna [...] que limite la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y formule petición al Gobierno para la atención de quejas”.

Amendment I

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the

¹⁴⁴Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el senador Fidel Herrera Beltrán el 30 de marzo de 2004; *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República; LXI Legislatura.

¹⁴⁵La mayoría de los datos de este apartado son tomados de un documento inédito elaborado por la Biblioteca de la Cámara de Diputados, México, LVIII Legislatura.

*right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*¹⁴⁶

Primera Enmienda

El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.

Con todo, hay un potencial de corrupción y conflicto de intereses al proteger los derechos de petición de estos grupos, a James Madison se le reconoce haberlo previsto. Su clásica declaración en *El Federalista*,¹⁴⁷ defendía la necesidad de un gobierno federal fuerte, que actuase como contrapeso efectivo:

Entre las numerosas ventajas que promete una unión bien construida, ninguna merece desarrollarse con más precisión que su tendencia a destruir y controlar la violencia de facción [...]. Por facción entiendo un número de ciudadanos, sea que formen una minoría o una mayoría del todo, que obren unidos por algún impulso común de pasión, o de intereses contrarios a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad.¹⁴⁸

A principios del siglo XIX, la corrupción y los conflictos de intereses eran cosa de todos los días y, si bien molestaban a muchos, se tomaban como algo inevitable. Se acumularon pruebas del uso frecuente de métodos venales y egoístas para lograr resultados legislativos: el principal era el soborno, en el cual los legisladores cambiaban influencia por dinero.

Pese al profundo y persistente sentido de ambivalencia que acompañaba a su profesión, siguieron llegando cabilderos a Washington en el siglo XX. Sus legiones se incrementaron constantemente después del *New Deal* de la década de 1930, en forma paralela al crecimiento del gasto federal y a la expansión de la autoridad a nuevos campos. En los cuatro decenios siguientes, el gobierno federal se volvió una fuerza tremenda en la vida de Estados Unidos, con lo cual aumentaron las áreas en que los cambios en la política federal podrían causar el éxito o fracaso de los grupos con intereses especiales.

¹⁴⁶Primera Enmienda, "Constitución Política de los Estados Unidos de América", tomada de www.archives.gov

¹⁴⁷James Madison, *et al.*, *The Federalist Papers*, EUA, 1787-1788, tomada de thomas.loc.gov

¹⁴⁸James Madison *et al.*, *op. cit.*, núm. 10.

En la década de los años setenta, una serie de reformas hizo públicas las sesiones, disminuyó el sistema de prelación, orilló a que las votaciones registradas fueran conocidas e incrementó la jurisdicción de los subcomités. El poder que alguna vez estuvo concentrado en los líderes y en los presidentes de comités se diluyó en muchos miembros, así como en las filas de colaboradores profesionales que se engrosaron en la década de 1960. Los cabilderos tuvieron que influir sobre cada vez más personas, legisladores y empleados por igual, para lograr cualquier cosa.

En vista de las leyes poco específicas de registro de cabilderos, era imposible conocer el número exacto de cabilderos de Washington. Sin embargo, sea que se refieran a sí mismos como consultores políticos, abogados, representantes extranjeros, especialistas legislativos, defensores del consumidor, representantes de asociaciones gremiales o especialistas en asuntos gubernamentales, para 1982 se calculaba que habían entre 10,000 y 20,000 personas dedicadas al *lobbying* en Washington, ya sea periódicamente o durante todo el año. Incluso los cálculos más bajos mostraban un incremento dramático de la cifra general de 4,000 citada en 1977, sólo cinco años después.

El cabildeo y la ley

Si bien la actividad de los cabilderos está protegida por las garantías de libertad de expresión y petición al gobierno de atención de quejas, concedidas por la Primera Enmienda Constitucional, los abusos han conducido a esfuerzos periódicos del Congreso por reglamentar dicha actividad.

El método principal de regulación ha sido la publicidad, más que el control en sí. En cuatro leyes, se ha ordenado a los cabilderos identificarse a sí mismos, a sus representados y los intereses legislativos que defienden. En una ley se les obligó también a informar cuánto gastaban ellos y sus patrones en cabildeo. Con todo, las definiciones son poco claras, y la aplicación mínima. En consecuencia, las pocas leyes de publicidad que existen produjeron sólo información limitada, y sus efectos dejaron que desear.

Una razón de la relativa falta de limitaciones sobre el cabildeo era la dificultad de imponer restricciones efectivas sin infringir los derechos constitucionales de libertad de expresión, de prensa, reunión y petición.

El temor de que las restricciones impuestas obstaculizarían a los cabildeos legítimos sin afectar abusos más serios, la oposición unida y muy efectiva de las agrupaciones de cabilderos, y el deseo de algunos legislado-

res de mantener abierto el camino hacia una carrera futura como cabildeiros, eran otras razones que limitaban su regulación.

El Congreso logró promulgar dos leyes importantes en la materia, la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (Foreign Agents Registration Act) de 1938 y la Ley de Reglamentación Federal del Cabildeo (Federal Regulation of Lobbying Act) de 1948.⁴¹⁹ Esta última era la principal norma que regía el cabildeo. Requería que cualquier individuo que recibiera una remuneración por cabildear ante el Estado, como su propósito principal, debería registrarse ante el secretario del Senado y el secretario de la Cámara de Representantes, además de presentar informes trimestrales sobre sus actividades.

Por su parte, los regalos que los funcionarios del Estado pueden recibir son regulados por la Ley de Reforma de Ética de 1989 y los códigos de Ética de la Cámara Baja y el Senado, que incluso mencionamos en el apartado anterior sobre ética y disciplina parlamentaria.

“Se estima que para 1950 Estados Unidos contaba con más de 2,000 *lobbyistas*, sin embargo, no fue sino hasta 1995, durante el gobierno del presidente Clinton, cuando fue regulada y formalmente aprobada la actividad en el documento llamado The Lobbying Disclosure Act.⁴²⁰ Dicha acta ha representado para el cabildeo la referencia más señalada, ya que precisa transparentar clientela, regular costos y contar con reglas de operación mucho más claras.

Asimismo, el gasto político de los grupos de presión fue también objeto de numerosas iniciativas relativas a fondos para campañas promulgadas por el Congreso en el curso de los últimos años. La capacidad de prometer apoyo u oposición electoral dio a los grupos de presión uno de los recursos más eficaces en sus intentos de influir al Congreso en lo relativo a la legislación, y precisamente por esta razón el Congreso intentó en varias ocasiones limitar las aportaciones para campañas por parte de las empresas, organismos e individuos en relación con elecciones federales. Las limitaciones tenían el propósito de evitar que los que contaban con grandes recursos económicos los usaran para dominar la selección de miembros del Congreso y, por lo tanto, las decisiones legislativas.

Pros y contras del lobbying

El 103 Congreso de Estados Unidos se aproximó tanto como cualquiera a promulgar una reforma del cabildeo. Fue aprobada una iniciativa de ley

⁴¹⁹El contenido de estas leyes se puede consultar en thomas.loc.gov

⁴²⁰Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, p. 86.

en la Cámara de Representantes que hubiera exigido informes más estrictos de las actividades de cabildeo, registro de cabilderos en una nueva oficina de Registro de Cabildeo y Divulgación Pública, y una prohibición de casi todo tipo de regalos a miembros de las cámaras y su personal, pero no logró vencer la oposición de un discurso sin límite de tiempo (*filibuster*) en el Senado, por lo que fue desechada.

En general, los que estaban a favor de la iniciativa de ley piensan que las leyes actuales ya son obsoletas y ofrecen demasiadas posibilidades de evasión. Afirman que la reforma del cabildeo, al asegurar que se rindan cuentas más claras y se administren más eficazmente las actividades del cabildeo, ayudaría a restaurar la confianza del público en los funcionarios electos, contrarrestando la opinión de que los miembros del Congreso han perdido el contacto con sus electores. Insisten en que esta legislación no desalentaría el contacto entre ciudadanos individuales y sus representantes como parte del esfuerzo de grupo organizado, práctica conocida como “cabildeo de las bases”.

Los opositores temen que la legislación limitaría la libertad del ciudadano común y corriente para presentar sus opiniones al Congreso, puesto que define el contacto de cabildeo tan ampliamente que podría incluir a casi cualquiera que haga una petición al Estado. También les preocupa que la creación de una nueva oficina de Registro de Cabildeo, a consecuencia del proyecto de ley, con un director nombrado por el presidente, diera lugar a una burocracia costosa y potencialmente partidaria. Muchos también creen que insistir en la reforma del cabildeo es simplemente una forma de evitar problemas más profundos, como la necesidad de que los funcionarios estatales se sustraigan a la influencia de grupos de presión y actúen según el interés del país en general.

Para quienes lo ven como una fuerza positiva, el cabildeo no tiene ningún valor moral o ético particular lo ven como una actividad positiva porque el cabildero aporta información al Estado y a su vez toma la información que da este mismo, facilitando así el fluir de conocimientos y comprensión. El cabildeo es una actividad de representación que suplementa el proceso electoral y permite, e incluso alienta, la participación de los ciudadanos. Se ve como un fenómeno autorregulado: el choque de grupos de presión de ambos lados de un mismo tema permite que los funcionarios ejerzan su criterio más libremente.

Aunque en esta visión no se hace ninguna diferencia entre el cabildeo “bueno” y “malo”, muchas personas distinguen entre lo que creen que es

un cabildeo que sirve a un bien común y aquel que sólo responde a un estrecho interés especial.

Una interpretación popular del cabildeo compartido por muchos estadounidenses es que muchas veces es una fuerza perjudicial: los cabilderos y los grupos a los que representan ejercen una influencia que sobrepasa con mucho a los simples números de sus miembros. Su influencia va en contra de lo que se percibe como el interés público, sus actividades se manejan en secreto y no están abiertas al escrutinio del público; sus técnicas, que incluyen aportes económicos a compañías y relaciones sociales con funcionarios son por lo menos ofensivas, cuando no ilícitas e incorrectas; y sus actividades pueden causar tantos trastornos que pueden llegar a retrasar decisiones importantes o paralizar el proceso de la política.

Funcionamiento del lobbying en Estados Unidos

El cabildeo es el proceso de alcanzar metas de política pública casi siempre en pro de intereses privados, mediante la aplicación selectiva de presión política. En el sistema estadounidense es en la actualidad, y siempre ha sido, un elemento presente en todos los ámbitos de la formulación de política. Los cabilderos tuvieron un papel destacado en la expansión económica y territorial de la joven nación y en los movimientos sociales de finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, y siguen desempeñando un papel importante en la era actual de redistribución económica y transformación mundial.

Durante muchos años los cabilderos tendían a representar sólo a un reducido espectro de la sociedad estadounidense, por ejemplo: los negocios y el comercio, los obreros y la agricultura. Sin embargo, en los últimos años los grupos de interés de Washington y los cabilderos han llegado a reflejar muchos elementos de la sociedad de Estados Unidos: las profesiones, la educación, la asistencia pública, la ciencia y las artes, grupos que se ostentan como voceros del interés público y muchos otros. Los analistas interpretan este aumento en la diversidad de los grupos de interés como una fuerza positiva en una sociedad plural como la de Estados Unidos.

La tarea de un cabildero es convencer a los formuladores y decisores de política pública y gubernamental para que adopten un determinado plan de acción.

Usan muchas y variadas técnicas para alcanzar este fin. Los cabilderos recaban información y hacen investigaciones políticas y técnicas que presentan a los decisores. Establecen alianzas basadas en áreas de interés

común. Aportan fondos a campañas electorales, y por medio del llamado cabildeo en las bases, procuran que diferentes tipos de organización participen en sus esfuerzos de convencimiento.

EL CABILDEO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO DE MÉXICO

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo, o incluso entidades y dependencias gubernamentales organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.

El fenómeno del cabildeo, como apunta Mauricio Reyes, empezó a desarrollarse en nuestro país básicamente a raíz del nuevo equilibrio político derivado de las elecciones federales de 1997, el cual condujo a una nueva composición de la Cámara de Diputados. Al no contar ningún grupo parlamentario con la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, sin el concurso de los demás grupos, de inmediato se percibió la necesidad de lograr acuerdos y formar alianzas que permitieran lograr los votos requeridos. Ello dio a los partidos minoritarios una nueva capacidad para influir en las decisiones legislativas, y demandó de los patrocinadores de cada reforma, un esfuerzo novedoso de convencimiento para allegarse el respaldo necesario a sus iniciativas.¹²¹

Es innegable que anteriormente el cabildeo frente al Estado existía, pero era fundamentalmente en el Poder Ejecutivo y al más alto nivel de las decisiones políticas. "Se hacía Lobbying, pero sólo con el Presidente de la República o con los Secretarios de Estado, y se enfocaba siempre en el tema que interesaba al promotor en particular. El ejercicio del Lobbying lograba la decisión favorable del Presidente de la República o del responsable del tema en el Ejecutivo Federal, y ya lo demás sucedía en automático."¹²²

¹²¹Mauricio Reyes López, *op. cit.*

¹²²Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, p. 30.

La importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes ha sido la causa de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso y se reproduzcan las actividades del cabildeo.

En el curso de los trabajos de las LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas se ha observado una actividad creciente de grupos de interés que buscan influir en la legislación: organizaciones patronales y sindicales, organizaciones civiles, grupos universitarios, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros. No ha faltado, desde luego, la presencia de aquellas dependencias gubernamentales responsables de promover las iniciativas del Ejecutivo federal en sus áreas de competencia y los gobiernos de las entidades federativas.

Como lo hemos relatado, a partir de la LVII Legislatura (1997) dejó de existir una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y urgió entonces la necesidad del Ejecutivo de establecer una comunicación diferente con el Congreso.

Aparecieron entonces las oficinas de enlace con el Poder Legislativo, en la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. [...] Esas oficinas de enlace que nunca tuvieron la posibilidad real de servir como fuente legítima de relación con el Congreso, carecía de funciones claras [...]. Se creó entonces, en 2002, la Subsecretaría de Enlace Legislativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de establecer interlocución transparente con el Poder Legislativo.¹²³

Para comprender mejor la existencia y la actividad del cabildeo en México es necesario tener en claro que es una actividad que tiene cabida en nuestro marco constitucional, aunque no explícitamente, para ello habremos de comentar ese contexto legal que permite este fenómeno político.

Como se describió anteriormente el cabildeo no se reconoce oficialmente, no obstante, existe en la práctica. Tal es el caso de los poderes Legislativo y Ejecutivo, donde este último lleva sus relaciones con el Congreso a través de la Secretaría de Gobernación, en el orden federal; y a su vez, las secretarías de gobierno de los estados con sus Congreso en el orden local.

En esto podríamos encontrar un primer reconocimiento legal del cabildeo, pero no precisamente constitucional, ya que esta relación se encuen-

¹²³*Ibidem*, p. 98.

tra determinada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus correspondencias en la legislación local.

Sin embargo, los particulares pueden realizar cabildeo con sus representantes y gobernantes; esto se debe al principio jurídico de que: *“la autoridad sólo puede hacer aquello que está expreso por la ley, y los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíba”*. Es decir, que en ningún texto legal los ciudadanos tienen prohibido de manera expresa o implícita hacer gestiones o cabildeo frente a los legisladores.

Para ser más claros, la Constitución Política en su parte dogmática enumera una serie de derechos que tenemos los ciudadanos mexicanos, y que el Estado deberá de reconocer siempre.

Si adaptamos los mecanismos del cabildeo mediante una interpretación de las Garantías Individuales que otorga la Constitución, podremos encontrar el sustento legal de esta actividad por parte de los particulares.

Siete son los artículos constitucionales aplicables a esta materia, cuatro de ellos están contenidos en las Garantías Individuales, y el resto en la parte orgánica de nuestra Carta Magna. A continuación se describe el texto en cuestión de los artículos mencionados:

Artículo 50. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

...

Este artículo permite a cualquier persona que sobreviva y progrese mediante su trabajo, garantizando que escoja libremente su medio de sustento o actividad que le acomode, siempre que sean lícitos.¹²⁴

Por ello, si así lo desea, cualquier persona puede dedicarse profesionalmente al cabildeo o a la promoción de causas frente al Estado, y más aún por la relación que hay con el artículo 8o. de la propia Constitución relativo al derecho de petición.

Artículo 60. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

¹²⁴Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 50.

“Lo más característico del hombre, lo que lo distingue de los demás seres de la naturaleza, es la facultad de concebir ideas y poderlas transmitir a sus semejantes. Por eso, la libertad de expresión es el derecho más propiamente humano, el más antiguo y el origen y base de otros muchos.”¹²⁵

Así pues, como afirma Rabasa, la libertad de expresión es un derecho fundamental y por ello cualquier persona u organización puede expresar su parecer sobre los asuntos públicos a los órganos de gobierno y representación siempre que esto no contravenga los derechos de terceros. En otras palabras es posible llevar información a los órganos del Estado con el fin de influir en sus decisiones.

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El artículo anterior es fundamental para entender la práctica del cabildo en nuestro país. El derecho de petición es la base de esta actividad ya que expresamente le permite a cualquier ciudadano dirigirse a las autoridades, sean éstas federales, locales o municipales, o bien sean ejecutivas, legislativas o judiciales para solicitar algo.

Esto no significa que la autoridad deba responder afirmativamente a la petición, pero sí la obliga a responder en algún sentido en un término prudente. De esta manera todo aquel que quiera influir en alguna decisión puede dirigirse a la autoridad correspondiente.

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

¹²⁵*Ibidem*, p. 53.

Aquí tenemos otra disposición constitucional que permite a los ciudadanos manifestarse de manera grupal para tomar parte en los asuntos públicos, haciendo peticiones o protestando por algún acto público.

“Este artículo emplea la expresión asociarse o reunirse, términos diferentes, pues lo primero es de carácter más o menos permanente y lo segundo siempre transitorio. Además, asociarse es tomar socio o establecer una sociedad con otras personas [...]. Reunirse es estar presente con otras personas en un mismo sitio y hora.”¹²⁶

De tal manera que quienes desean asociarse (desde el punto de vista de un negocio) para ejercer profesionalmente el cabildeo pueden hacerlo y además tomar parte en los asuntos políticos, así también, los grupos de presión, de interés o de promoción de causa como sindicatos, asociaciones civiles, clubes o simplemente individuos con causas comunes pueden incidir, siempre que sea pacíficamente, en la toma de decisiones de los órganos del Estado.

Así que con el sustento derivado de este artículo, no sólo los cabilderos profesionales o los ciudadanos en lo individual pueden intervenir en los asuntos públicos, sino que cualquier organización de ciudadanos, llámese: partido político, agrupación política, sindicato, cámara empresarial, asociación civil, etcétera, puede hacer cabildeo para promover sus intereses.

Artículo 25. ...

...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

...

Derivado de la reforma constitucional de 1983,¹²⁷ este artículo prevé la participación de los tres sectores nacionales: el público, el social y el privado en el desarrollo económico del país.

Es entonces que el marco constitucional en su apartado económico prevé y permite tanto a los particulares como al sector social¹²⁸ concurrir al desarrollo económico y por tanto participar de las decisiones públicas,

¹²⁶*Ibidem*, p. 58.

¹²⁷*Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

¹²⁸Definido por el párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución como: “...los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.

es decir, desde esta perspectiva cabildear y promover sus causas e intereses ante el Estado, bajo la planeación, conducción, coordinación y orientación de este último.

Artículo 26. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

...

Relacionado con el artículo anterior, el 26 constitucional establece un “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” en el cual participaran los diversos sectores sociales: público, social y privado, para incorporar las aspiraciones, demandas y necesidades de la sociedad e incorporarlas a un Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Una vez más el apartado económico de nuestra Ley Fundamental enfatiza la participación de los sectores social y privado en la toma de decisiones, sólo que esta vez lo hace especificando que será a través de un sistema de planeación nacional regulado por las leyes y conducido por el Poder Ejecutivo.

Aún así, se destaca que una vez más la Constitución ve a los sectores social y privado como piezas fundamentales del desarrollo nacional, permitiéndoles ser parte del juego decisorio de las políticas gubernamentales.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. y II. ...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. ..., y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Las fracciones III y V del artículo 35, contenido en el Capítulo Cuarto de la Constitución, “De los Ciudadanos Mexicanos” otorgan a los individuos que tienen la calidad de ciudadanos de conformidad con el artículo que precede el derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, en armonía con la garantía del artículo 9o. del mismo texto

fundamental. Asimismo, otorga a los ciudadanos el derecho de ejercer la petición en plena sintonía con el artículo 8o. constitucional.

Estas dos fracciones del artículo 35 cierran el círculo de las normas constitucionales que permiten a los ciudadanos, siempre que sea de manera pacífica y respetuosa, participar en la toma de decisiones públicas. En otras palabras: hacer peticiones, protestar, manifestar sus ideas, tanto de manera individual como colectiva para que el Estado tome en cuenta sus aspiraciones, necesidades y demandas.

Así pues, estos siete artículos de nuestra Carta Magna admiten que los ciudadanos se presenten ante el Congreso General, los congresos de los estados, el Poder Ejecutivo y demás autoridades para solicitar que un acto de autoridad se realice en tal o cual sentido o simplemente para que no se lleve a cabo.

Por lo anterior, tanto el cabildeo y la promoción de causa son legales y nadie puede impedir que se lleven a cabo, sólo que la Constitución no lo contempla como tal, por ello es necesario desarrollar normas que amplíen y desarrollen estas garantías y derechos de los ciudadanos mexicanos para evitar que esto lleve a actos de corrupción y tráfico de influencias que laceren el desarrollo nacional.

En este enfoque de regulación existente del cabildeo habría que adicionar a los preceptos constitucionales citados y comentados anteriormente, los siete artículos relativos a las responsabilidades de los servidores públicos, contenidos en el Título Cuarto (del mismo nombre) de la Constitución y que van del 108 al 114.

Algunas de las personas y organizaciones que se dedican al cabildeo, así como algunos de los entes públicos objeto de esta actividad consideran que el marco jurídico federal vigente ya contempla en las normas secundarias (leyes, códigos y reglamentos) preceptos o artículos que de una u otra forma regulan esta actividad y el comportamiento de los funcionarios públicos a los que afecta.

A continuación presentamos un listado de los 10 cuerpos legales⁴²⁹ que conforman, desde la perspectiva mencionada en el párrafo anterior, un *catálogo de normas jurídicas reguladoras de la actividad del cabildeo en México*:

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,
2. Código Penal Federal,
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,

⁴²⁹El contenido de dichas normas puede consultarse en www.diputados.gob.mx/leyinfo

4. Ley Federal de Competencia Económica,
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,
8. Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional,
9. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y
10. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas leyes y códigos contienen disposiciones aisladas que hacen referencia al comportamiento de los servidores y funcionarios públicos al interactuar con la sociedad, previendo que sean siempre en beneficio de la sociedad. Igualmente establecen cuál es la relación de los particulares cuando interactúan con el Estado, prestando sus servicios donde éste se ha retirado.

Esto no garantiza y en ningún momento, al igual que los preceptos constitucionales, que el cabildeo esté regulado o contemplado como tal.

Conforme avanza el fenómeno político-social del cabildeo y la promoción de causas, aparecen nuevas empresas consultoras especializadas en relaciones con el gobierno, que buscan ofrecer sus servicios de cabildeo a corporaciones u organizaciones privadas y sociales. Algunas de ellas son filiales de empresas estadounidense, otras más fueron fundadas por mexicanos. En ambos casos, se ha buscado integrar la experiencia del cabildeo lograda en otros países, con el naciente carácter de esta práctica en México.

En el caso del Poder Ejecutivo federal, diversas dependencias y entidades cuentan con oficinas o unidades de enlace con el Congreso General, cuya labor es, no sólo dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario que por sus atribuciones les concierne, sino también proveer de información técnica de calidad, oportuna y pertinente a los legisladores en lo individual o a comisiones dictaminadoras para ofrecer apoyos adicionales en su toma de decisiones, y así facilitar la consecución de sus objetivos.¹³⁰

El cabildeo en México ha dejado de ser una labor exclusiva del Poder Ejecutivo. Hoy en día tanto los grupos parlamentarios como las comisiones

¹³⁰Mauricio Reyes López, *op. cit.*

legislativas y los legisladores en lo individual, han incrementado su presencia como instancias decisorias clave en el proceso legislativo.

La legislación de las propias cámaras del Congreso General ha sido objeto de importantes reformas en materia orgánica que han ido adecuando las estructuras jurídicas e institucionales al nuevo papel del Legislativo, buscando otorgarle los medios adecuados para el análisis y discusión de las más diversas y complejas propuestas de ley.

De la misma forma, como la realización de encuestas o el uso de la mercadotecnia electoral se han vuelto hoy ejercicios e instrumentos democráticos comunes, el cabildeo y la promoción de causas encontrarán igualmente un lugar en la democracia de México. Por esto resulta necesario, como afirma Mauricio Reyes,⁴³⁴ tomar en cuenta las reglas que en otros países se han consolidado en la práctica del cabildeo:

1. El apego a la veracidad. La información veraz es el mejor sustento de cualquier postura que deba defenderse ante los legisladores y decisores, a la vez que evita consecuencias adversas no previstas que pondrían en peligro los acuerdos que pueden irse generando.
2. El sentido de realidad. El éxito de las tácticas de negociación en el cabildeo depende de un balance correcto de los recursos que pueden utilizarse para lograr los objetivos. De esta forma, las promesas que se realicen sólo serán efectivas cuando su cumplimiento sea plenamente factible.
3. La claridad en la comunicación. La comunicación deficiente puede ser tan nociva como la falta de comunicación, en especial en los ámbitos legislativos, en los que el lenguaje y la política frecuentemente se entremezclan.
4. La importancia de los funcionarios del Congreso. En ocasiones, para el cabildero pudiera parecer conveniente concentrar la atención y la energía en el legislador estratégico para el tema que se debate; no obstante, dejar fuera del esfuerzo negociador a los funcionarios que apoyan al legislador en sus tareas, como asesores y técnicos, casi siempre conduce al fracaso. Es necesario dar la atención debida a todas las contrapartes, y dichos funcionarios son a menudo quienes más conocen la temática a tratar.
5. La efectividad de las alianzas. La construcción de alianzas con otras organizaciones con influencia en el espacio electoral de que se trata favorece la posición del cabildero, si bien es igualmente necesario evitar las sorpresas que pudieran derivarse de esta estrategia. En la negociación debe preverse hasta donde sea posible el efecto benéfico de las alianzas, y evitar sistemáticamente aquellas acciones que confundan o distancien al legislador.

⁴³⁴*Idem.*

6. La utilidad de los medios. Además del cabildeo formal, es necesario considerar el importante apoyo de públicos sensibles a la temática de que se trata, acudiendo a los medios de comunicación, en lo que se conoce como *outside lobbying* o cabildeo externo.

Ahora bien, siguiendo la línea de investigación de este estudio hay que dejar claro que el objeto del cabildeo es el Congreso y los legisladores, tanto a nivel federal como local y quienes pretenden incidir en sus decisiones son los cabilderos externos.

Como apuntan Lerdo de Tejada y Godina, “en 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara Baja, y sólo a partir de la LVII Legislatura se puede hablar de la fundación real del Lobbying [cabildeo] en México, si bien todavía de manera un tanto primaria, ya más definida”.¹³²

Citando un ejemplo reciente hacemos referencia a un artículo periodístico:

Como nunca, en la más reciente aprobación del presupuesto federal fue posible ver pasear por las Cámaras de Diputados y Senadores, a representantes de la iniciativa privada, con el fin de evitar modificaciones en la legislación fiscal que los perjudicaran. Esta práctica añeja en Estados Unidos, se ha venido imponiendo en México como una necesidad durante los últimos años, pero sin duda logró un auge importante con la discusión de la Ley de Ingresos para el 2002, y si empezamos el año [2003] sin presupuesto aprobado fue, de hecho, por la acción, quizá exitosa, de los cabilderos de las empresas telefónicas, que lograron echar abajo la mayoría de los impuestos telefónicos, por un solo voto, cuando parecía que la aprobación de la respectiva ley se estaba dando en las dos cámaras.¹³³

Tenemos entonces a manera de agentes de cabildeo y promoción de intereses, como ya lo hemos ido esbozando anteriormente, al gobierno federal, los gobiernos de los estados, a las empresas y sus organizaciones patronales, los sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles, etcétera.

Para ser más claros, se presenta un cuadro con una clasificación de los entes públicos y privados que cabildean en el Congreso federal y algunos ejemplos de estas organizaciones.

¹³²Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, p. 105.

¹³³Roberto Remes, “Danza con Lobby”, *Los Congresistas*, año 2, núm. 32, México, 15 de enero de 2002, p. 7.

CUADRO 5
CLASIFICACIÓN DE ENTIDADES DE CABILDEO Y PROMOCIÓN DE CAUSA
EN EL CONGRESO GENERAL

<i>Públicos</i>		
<i>Federales</i>	<i>Locales</i>	<i>Municipales</i>
Gobierno federal Poder Judicial Empresas públicas Órganos autónomos	Gobiernos de los estados y del D.F. Conago	Presidentes municipales Asociaciones de municipios

<i>Privados</i>		
<i>Empresas</i>	<i>Cámaras empresariales</i>	<i>Despachos especializados</i>
Telmex Televisa TV Azteca FEMSA	Coparmex AMB Concamin Canacine	Fitch y Asociados Estrategia Política LTG Lobbying México Public Strategies México

<i>Sociales</i>		
<i>Centrales y sindicatos</i>	<i>Organizaciones civiles</i>	<i>Partidos políticos y APN</i>
CTM CNC UNT SNTE	Iglesia católica Provida ANUIES Colegios profesionistas	PRI PAN PRD Etcétera

*Conago: Conferencia Nacional de Gobernadores; Coparmex: Confederación Patronal de la República Mexicana; AMB: Asociación Mexicana de Bancos; Concamin: Confederación de Cámaras Industriales; Canacine: Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma; CTM: Confederación de Trabajadores de México; CNC: Confederación Nacional Campesina; UNT: Unión Nacional de Trabajadores; SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; ANUIES: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Pasemos ahora a hacer un análisis más específico de las entidades y organizaciones que de manera profesional y sistemática realizan ante el Congreso General y sus cámaras la labor de cabildeo y promoción de causas.

Iniciemos por el sector público, que ha sido el que de una u otra forma detonó esta actividad en México, pues como apuntan varios autores y periodistas fue el gobierno de México el que comenzó a utilizar esta herramienta de negociación política.

Tal es el caso de las negociaciones internacionales a finales de los años ochenta y principios de los noventa con Estados Unidos y Canadá para conseguir la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). En ese tiempo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari invirtió grandes recursos para negociar en los congresos estadounidense y canadiense la decisión favorable de los parlamentarios de ambos países e incluir así a México en el TLC.

Esa estrategia de negociación se basó fundamentalmente en la contratación de exitosos despachos de cabildeo extranjeros para que realizaran la labor de *lobbying* y obtener los votos necesarios para la ratificación del tratado.

Parafraseando a Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco en su texto *México y su interacción con el sistema político*, Lerdo de Tejada y Godina¹³⁴ apuntan sobre el tema que la negociación y firma del TLC llevó a que se intensificara la función diplomática del gobierno mexicano, aun cuando de hecho en 1985 y 1991 la representación del gobierno de nuestro país, encargado del cabildeo, pasó de tener dos contratos menores que ascendían a 67,229 dólares, a contar con más de una docena de despachos de cabildeo, lo que significaba aproximadamente 9 millones de dólares.

Después de esa experiencia, como ya se ha repetido aquí, en el ámbito federal tanto los gobiernos del presidente Ernesto Zedillo como el del presidente Vicente Fox tuvieron que entrar en nuevo esquema de relaciones con el Congreso.

Así pues, posteriormente a 1997, con una Cámara de Diputados donde el Presidente ya no tenía mayoría de su partido político, la Secretaría de Hacienda (SHCP) entró en nuevo esquema de relación con el Congreso para sacar adelante los paquetes fiscales del Poder Ejecutivo, creando lo que entonces se llamó la Unidad de Enlace con el Congreso con dos subdirecciones, una para cada Cámara, dependiente de la oficina del secretario de Hacienda.

A partir de entonces la Secretaría de Gobernación dejó de ser el canal de comunicación oficial e institucional en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, ingresando al escenario la SHCP. Enseguida y siguiendo el ejemplo, en un efecto de cascada la mayoría de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal crearon en sus estructuras oficinas de enlace y seguimiento a la labor del Congreso con el rango de direcciones generales,

¹³⁴Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, p. 99.

unidades o gerencias para monitorear e incidir en los asuntos legislativos y presupuestales de su interés.

La administración del presidente Vicente Fox mantuvo el esquema del gobierno anterior, sólo que el panorama era todavía más adverso, pues en ninguna de las dos cámaras había una mayoría absoluta y más aún, el PAN, partido del Presidente era minoría en el Legislativo.

Las oficinas de enlace con el Congreso se multiplicaron rápidamente, el desfile de cabilderos del Ejecutivo por las comisiones y oficinas de los legisladores era interminable, al grado que el gobierno tuvo que publicar un directorio de funcionarios acreditados por dependencia y entidad con el fin de evitar confusiones y abusos.

Se creó entonces, en 2002, la Subsecretaría de Enlace Legislativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de establecer interlocución transparente con el Poder Legislativo. En congruencia con lo anterior, y a raíz de la autorización del presupuesto para 2003, las oficinas se redujeron. Algunas de ellas desaparecieron, y otras más se reabsorbieron en algún área de las dependencias, lo cierto es que actualmente la nueva forma de relación entre los dos poderes está en proceso.⁴³⁵

Como se apunta en la cita anterior, la mayoría de las relaciones del Ejecutivo federal con el Congreso son llevadas por la nueva Subsecretaría de Enlace Legislativo que cuenta entre sus objetivos⁴³⁶ los siguientes:

Seleccionar y consensuar, con los actores políticos, la agenda legislativa estratégica del país.

Lograr que todas las instancias del Ejecutivo Federal conduzcan su relación con el Poder Legislativo, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Segob.

Mediante ejercicios de consensos, obtener el apoyo de los gobiernos de las entidades federativas para lograr las reformas legislativas que sustenten la gobernabilidad democrática, el desarrollo de la nación y el bien común.

Construir los mecanismos de enlace, comunicación y atención cotidiana con los grupos parlamentarios y los legisladores en lo particular, para lograr las reformas legislativas que sustenten la gobernabilidad democrática, el desarrollo nacional y el bien común.

Lograr el apoyo de los líderes de opinión para la agenda legislativa estratégica mediante mecanismos eficientes de comunicación.

⁴³⁵*Ibidem*, p. 98.

⁴³⁶Fuente: www.gobernacion.gob.mx, México, noviembre de 2004.

Aún así, varias dependencias del gobierno federal como Conacyt¹³⁷ y la Procuraduría Fiscal mantienen a sus enlaces legislativos y es común verlos en los pasillos de las cámaras.

Varios son los casos recientes documentados de cabildeo por parte del Poder Ejecutivo ante el Legislativo, destacando entre ellos los paquetes fiscales desde 1997 hasta la fecha, y seguramente seguirá siendo así.

Otros caso que podemos contar en esta relación es la discusión del Fobaproa-IPAB¹³⁸ durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, donde la LVII Legislatura discutió y aprobó la propuesta del gobierno para convertir en deuda pública las deudas de la banca privada derivada de la crisis y devaluación de 1994 y 1995.

Así pues, cada proyecto que el Poder Ejecutivo federal envía al Congreso, está sujeto a un proceso de negociación, donde el Presidente y sus secretarías de estado ingresan en un proceso de cabildeo llevando información ante las comisiones del Congreso tratando de convencer o disuadir a los legisladores de los beneficios de por ejemplo: *la reforma fiscal*, *la reforma laboral* o *la reforma energética*, también conocidas como las reformas estructurales.

Pasemos ahora a lo que respecta al cabildeo de los órdenes de gobierno local y municipal, que aunque pudiera parecer menor no lo es, ya que de por medio hay recursos presupuestales y obras federales que disputarse en el seno de las comisiones del Congreso federal.

En primer término, vamos a tratar el cabildeo que llevan a cabo los gobiernos de las 32 entidades federativas, destacando la labor que año con año llevan a cabo con motivo de la presentación, discusión y aprobación del *paquete fiscal*.

Como es bien sabido, de conformidad con el artículo 74 constitucional, cada año el Ejecutivo Federal debe presentar al Congreso, por conducto de la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Ley de Ingresos (LFI) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)¹³⁹ para el ejercicio fiscal siguiente. Hasta la reforma vigente a partir del año 2004, esto debía ser antes del 15 de noviembre, ahora debe ser a más tardar el 8 de septiembre de cada año.

Una vez presentado el llamado *paquete fiscal* del Ejecutivo federal que contiene los proyectos de ley de ingresos, de presupuesto de egresos así

¹³⁷Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹³⁸Fobaproa: Fondo Bancario de Protección al Ahorro; IPAB: Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

¹³⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, México, 2004.

como diversas propuestas de reformas a leyes fiscales (también conocida como miscelánea fiscal), los gobiernos de las entidades federativas se lanzan a una lucha de negociaciones y presiones políticas para lograr incrementar la tajada del presupuesto que les corresponde, así como para evitar gravámenes que perjudiquen el desarrollo de sus entidades. En el PEF hay fundamentalmente tres ramos presupuestales que interesan a los gobiernos locales:

- a) Ramo 28: Participaciones para entidades federativas y municipios,
- b) Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y
- c) Ramo 39: Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Estas participaciones y aportaciones en el presupuesto federal inicialmente son repartidas entre las 32 entidades bajo criterios de proporcionalidad poblacional, participación del producto interno bruto (PIB) y capacidad de recaudación fiscal, entre otros.

Esta distribución se modifica a lo largo del proceso de análisis y discusión del PEF conforme a las capacidades de cabildeo de cada entidad, de tal manera que en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2004, la distribución de recursos en el Ramo 39 entre las cinco entidades más pobladas del país se llevó a cabo de la siguiente forma:

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL RAMO 39 ENTRE LOS ESTADOS DE MÉXICO, VERACRUZ, JALISCO, PUEBLA Y EL DISTRITO FEDERAL EN EL PEF, 2004¹⁴⁰

Entidad federativa	% Poblacional	Ramo 39 PEF 2004 (Pesos)	% del Ramo 39
1 Estado de México	43.43	2,059'969,507.00	42.12
2 Distrito Federal	8.82	1,400'940,367.00	8.24
3 Veracruz	7.09	1,064'794,731.00	6.26
4 Jalisco	6.49	1,195'337,347.00	7.03
5 Puebla	5.21	750'934,462.00	4.41
Total de recursos en el Ramo 39: 17,000'000,000.00			

¹⁴⁰Los datos de población fueron tomados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000; INEGI, y las cifras del Ramo 39 del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2003.

De los datos plasmados en el cuadro 6 podemos deducir inmediatamente que entre las dos entidades más densamente pobladas (México y Distrito Federal) concentran proporcionalmente más del 20 por ciento de los recursos destinados al Ramo 39 en 2004, en plena armonía con los criterios preestablecidos.

Más adelante podemos encontrar que la tendencia se invierte, ya que Veracruz, siendo el estado con la tercera densidad poblacional más grande de la República, es superado en la repartición de recursos del Ramo 39 por Jalisco en algo más de 130.5 millones de pesos.

Pero hay un caso aún más drástico, los estados de Nuevo León y Baja California, con 3.93 y 2.56 por ciento de la población¹⁴¹ respectivamente (lugares 9 y 15), superan en recursos del mismo Ramo presupuestal al estado de Puebla,¹⁴² que cuenta con más del 5 por ciento de la población nacional.

Todo lo anterior se explica, entre otras cosas, por el mismo fenómeno político: el cabildeo presupuestal de las entidades federativas. Este cabildeo se lleva a cabo por conducto de los secretarios de finanzas o economía de cada estado, los gobernadores en persona, pero también con la intermediación de los propios legisladores federales pertenecientes a las entidades en cuestión.

Pongamos un ejemplo claro con apoyo de los datos que tenemos. En la negociación del PEF para 2004, tanto el PRI como el PRD por medio de sus legisladores federales en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados cabildaron más recursos para las entidades donde gobiernan. El PRI tiene más de 20 diputados federales del estado México y PRD más de 35 del Distrito Federal lo cual implica un peso importante dentro de sus propios grupos parlamentarios.

Estos diputados no sólo responden a los intereses de sus propios partidos a nivel nacional y de sus coordinaciones camerales, sino que son a su vez representantes y negociadores de sus respectivos gobernantes: Arturo Montiel Rojas y Andrés Manuel López Obrador.

En otra perspectiva, entidades como Jalisco, Nuevo León y Baja California que no son tan pobladas y por lo tanto no tienen tantos diputados, utilizan un esquema de negociación mediante el poder económico que representan sus estados, siendo de los más industrializados y donde radican la mayoría de los capitales del país. Por ello la estrategia más que ser regional

¹⁴¹Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

¹⁴²Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2003.

es nacional con una negociación central a través del partido y de la coordinación del grupo parlamentario e incluso del propio gobierno federal.

En otras palabras, el PAN, el grupo parlamentario del PAN y el propio gobierno federal cabildan a favor de mayores recursos presupuestales para los estados de Jalisco y Baja California, entidades donde gobiernan y que han sido sus bastiones electorales por varios años.

Otro caso de cabildeo de los gobiernos locales reciente y que está ampliamente documentado es el proyecto del nuevo aeropuerto de la ciudad de México. En el año 2001 el gobierno del presidente Vicente Fox anunció que esa administración llevaría a cabo tal proyecto de inversión. En esas condiciones, los aspectos técnicos y administrativos estaban en manos del Ejecutivo, pero a final de cuentas el Congreso tendría que decidir si le aprobaba al gobierno los recursos presupuestales para el desarrollo antes mencionado.

Inmediatamente los actores políticos involucrados que podían ser beneficiados de un proyecto como tal saltaron a la arena de negociación y comenzaron con sus estrategias de cabildeo para inclinar la decisión a su favor. Dichos actores eran tres:

- a) El estado de México, gobernado por el PRI, proponía como lugar para establecer el nuevo aeropuerto el municipio de Texcoco.
- b) El estado de Hidalgo, también gobernado por el PRI, proponía como lugar para establecer el nuevo aeropuerto el municipio de Tizayuca.
- c) El Distrito Federal, gobernado por el PRD, se oponía al proyecto en general y pedía analizar otras opciones.

Así pues se dió una confrontación Texcoco-Tizayuca-Distrito Federal para definir la procedencia y ubicación de un nuevo aeropuerto. Las estrategias de cada entidad fueron variadas, pero centradas en el mismo objetivo: convencer de la viabilidad de su proyecto al Poder Ejecutivo y a los legisladores federales, que en última instancia tendrían que aprobar la propuesta.

Documentando el caso, Lerdo de Tejada y Godina apuntan que esta negociación "...es un claro ejemplo de lo complejo que resulta impulsar inversiones y hacer política en México, especialmente si tomamos en cuenta que el Gobierno del estado de México está en manos del PRI; el Gobierno del Distrito Federal del PRD, y el gobierno federal del PAN".⁴⁴³

⁴⁴³Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, p. 109.

La problemática citada obligó al gobierno del estado de México a impulsar una estrategia de posicionamiento con claros sustentos técnicos, que consistió en ofrecer a Texcoco como detonador de dos cosas: proteger ecológicamente la zona y brindar oportunidades económicas en la región.

Por lo que toca al gobierno de Hidalgo, proponía impulsar un desarrollo en Tizayuca y consolidar el desarrollo urbano de la localidad, así como la construcción del eje Distrito Federal-Pachuca, entre otras cosas.

Como apoyo a estas acciones, los cabilderos y legisladores priístas de Hidalgo circularon en el Congreso numerosos documentos de apoyo, entre ellos uno titulado: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Consideraciones sobre la selección del sitio; prontuario de Información Básica Comparativa, donde claramente se inclinan los datos sobre el proyecto Tizayuca en una serie de cuadros comparativos temáticos.

Muchos más fueron los actores que intervinieron, algunos de manera más activa que otros, pero el tironeo se centró entre las propuestas de los gobiernos de Hidalgo y del estado de México.

Finalmente, la Secretaría de Gobernación convocó a una mesa de trabajo de conclusiones sobre ambos proyectos a principios de octubre de 2001. Los actores fueron los gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, SCT, ASA, Semarnat, Asamblea de Representantes, congresos locales de Hidalgo y Edomex, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores [...]. Fue un Lobbying que duró casi 15 horas.¹⁴⁴

Después de esa reunión, el gobierno federal tomó la decisión final y anunció que el sitio para la construcción del nuevo aeropuerto sería Texcoco, pero la pésima operación e implementación política del proyecto llevó a que una serie de factores externos desestabilizaran al gobierno y a final de cuentas el proyecto fuera desechado.

Aunque formalmente la decisión no llegó al punto de discutirse en el Congreso, el cabildeo del Gobierno del Estado de México fue efectivo y exitoso, y tal como refieren Lerdo de Tejada y Godina "...logró su objetivo: que el gobierno federal anunciara que el sitio para construir el nuevo aeropuerto era Texcoco",¹⁴⁵ además de haber logrado los consensos previos entre diputados y senadores de las comisiones de Comunicaciones y Transportes.

¹⁴⁴*Ibidem*, p. 114.

¹⁴⁵*Ibidem*, p. 115.

Los casos citados anteriormente son de cabildeo aislado por parte de los gobiernos de las entidades federativas, pero a partir del año 2001 a iniciativa de algunos gobernadores se creó un órgano multipartidista que aglutina a todos los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

El 10 de agosto de 2001 en Mazatlán, Sinaloa, se reunieron los gobernadores de 20 estados de la República de los tres principales partidos políticos nacionales para formar la Conago y emitieron un documento llamado: Declaración de Mazatlán¹⁴⁶ en el que se destaca lo siguiente:

LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS libres y soberanos de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de; ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

Los ciudadanos gobernadores en su calidad de titulares legítimos del Poder Ejecutivo en su entidad y conscientes del mandato que representan, proponen impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación.

Los gobernadores continuarán comprometiendo su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un genuino federalismo, que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

Los gobernadores reconocen que toda decisión legislativa, es formal y materialmente competencia del Honorable Congreso de la Unión.

Por ello proponen que los Legisladores, en sus trabajos parlamentarios tomen en consideración el sentir, las recomendaciones y consensos de los Gobiernos Estatales a fin de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar a nivel constitucional un renovado espíritu federalista.

En estas líneas se pone claramente de manifiesto el objetivo de un nuevo actor político con capacidad suficiente para cabildar frente al Congreso sus intereses: "la transferencia de potestades, atribuciones y respon-

¹⁴⁶Fuente: www.conago.gob.mx, México, febrero de 2004.

sabilidades a las entidades federativas en materia de: ingresos, deuda y gasto”, es decir un nuevo y mejor federalismo fiscal.

Esta postura queda confirmada el 16 de octubre de 2002 en Metepec, estado de México durante su Primera Sesión Extraordinaria, donde se afirmó que “La Conferencia Nacional de Gobernadores –Conago– se constituyó como una instancia política de interlocución y negociación, que representa la fuerza de los estados de la República, con una vocación incluyente y propositiva.”¹⁴⁷ Lo anterior con el objeto claro de incidir en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2003.

Desde entonces cada año la Conago ha sido un actor fundamental en la negociación del paquete económico, se reúne periódicamente para definir sus objetivos y estrategias.

Pero el punto cúspide de su labor de cabildeo fue lograr que se llevara a cabo durante el año 2004 la multicitada Convención Nacional Hacendaria (CNH). Esta convención se llevó a cabo entre el 5 y 6 de febrero, días de la inauguración, hasta el 17 de agosto de 2004, fecha en que se clausuraron los trabajos y se presentaron las conclusiones respectivas.

La CNH se llevó a cabo en cuatro fases:

Fase 1: Trabajos Preparatorios.

Fase 2: Sesión Plenaria de Inauguración.

Fase 3: Periodo de Ejecución de Trabajos y Elaboración de Propuestas.

Fase 4: Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura.

En este evento de gran envergadura participaron el gobierno federal, la Conago, representantes de los gobiernos municipales, así como legisladores federales y locales y se definió a sí misma como:

La Primera Convención Nacional Hacendaria es un proceso que busca propiciar consensos sobre los retos que el país enfrenta en materia de hacienda pública y las soluciones que les podemos dar. Cuando se menciona la hacienda pública se quiere decir todo lo que tiene que ver con los recursos públicos, cómo se generan, cómo se administran, cómo se aplican para beneficio de la población. Íntimamente ligado a estas cuestiones está el tema del federalismo que se ocupa de definir cómo distribuir responsabilidades y recursos entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y cómo pueden estos órdenes de gobierno colaborar para lograr mejores resultados, así como el tema de transparencia y rendición de cuentas que busca asegurar el correcto uso de los recursos públicos.

¹⁴⁷*Idem.*

La Convención es, por tanto, un esfuerzo de examen y diálogo sobre nuestro sistema hacendario, con el propósito de lograr consensos que nos lleven a un desarrollo económico más dinámico y justo, y que permitan promover la competitividad, el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.¹⁴⁸

Derivado del esfuerzo de la CNH y de la propia Conago, las conclusiones de la Convención fueron enviadas al Congreso para que éste las tomara en cuenta en el proceso de reforma fiscal pendiente. Esto no es más que otro caso de cabildeo, donde los actores involucrados tratan de convencer al Poder Legislativo de que se defina en un tema específico, es decir, la reforma al sistema fiscal y hacendario.

Toca el turno de analizar el cabildeo que llevan a cabo los municipios frente al Poder Legislativo federal. A diferencia de los gobiernos de las entidades, no es común encontrar casos de cabildeo de los gobiernos municipales de manera individual ya que su dimensión y espacio de influencia es mucho más reducido, salvo algunas excepciones de ayuntamientos que tienen una gran importancia político-económica como: Acapulco, Benito Juárez (*Can Cun*), Naucalpan, Tlalnepantla, Monterrey, Tijuana, Guadalajara o Zapopan, que son importantes centros turísticos, urbanos o industriales.

A nivel municipal el espectro político es mucho más amplio, ya que hay presidentes municipales de los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD), del Partido del Trabajo (PT), del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) de Convergencia por la Democracia (CDPPN), así como de partidos políticos locales o partidos que han perdido su registro ante el IFE.

Aunque legalmente no hay una jerarquía definida entre los tres órdenes de gobierno e incluso la Constitución reconoce al municipio como la base de la organización política y administrativa del país (artículo 115) éstos en general no tienen la capacidad de interlocución y negociación con el Congreso que los otros dos órdenes, el local y el federal, por ello, han optado desde hace mucho tiempo por organizarse en asociaciones o agrupaciones de municipios para conseguir sus objetivos comunes.

Algunas de estas agrupaciones son:

1. Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm).
2. Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm).

¹⁴⁸Fuente: www.cnh.gob.mx, México, septiembre de 2004.

3. Asociación de Presidentes Municipales del Sur de México, A.C.
4. Asociación de Presidentes Municipales del Norte de México, A.C.
5. Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C.
6. Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, A.C. (ANAC).
7. Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.
8. Asociación de Presidentes Municipales Petistas.
9. Asociación de Municipios de México, A.C.
10. Asociación de Municipios del Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.
11. Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial, A.C.

Estas organizaciones reúnen a municipios bajo principios de identidad partidista, tendencia ideológica, fines comunes o simplemente por criterios de vecindad y regionalismo.

Por ejemplo, la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional y la Asociación de Presidentes Municipales Petistas, están claramente identificadas con el PAN y el PT respectivamente o la Conamm, que es una organización pluripartidista.

Revisemos el contenido de algunas de estas organizaciones de municipios y cómo se definen a sí mismas para comprender mejor su forma de operar y objetivos específicos:

a) Asociación de Municipios de México, A.C.¹⁴⁹

La Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC) es la organización municipalista líder en el país, fundada desde 1994 que agrupa a municipios de manera voluntaria, la pluralidad es el pilar de nuestra fortaleza, pues nuestros municipios socios, incluso los que integran nuestra Junta Directiva, tienen gobiernos emanados de siete partidos políticos nacionales, todos ellos unidos por el interés de resolver problemas comunes y alcanzar metas de desarrollo; trabajamos permanentemente en la búsqueda de mejores condiciones de gestión para los ayuntamientos de México.

Nuestra misión es fortalecer a los gobiernos municipales mediante la representación política de sus agremiados, la vinculación e interlocución institucional, la investigación, el intercambio de experiencias y la profesionalización de la administración municipal para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Nuestros objetivos son:

- * Hacer realidad el concepto de municipio libre.
- * Promover el fortalecimiento y el desarrollo de los municipios de México.

¹⁴⁹Fuente: www.ammac.org.mx, México, noviembre de 2004.

- * Promover el respeto a los derechos humanos y a la ecología en el ámbito municipal.
- * Impulsar la vida democrática en el ámbito municipal.
- * Establecer la solidaridad y subsidiariedad como principios rectores del gobierno local.
- * Promover la capacitación de los funcionarios municipales.

b) Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm).⁴⁵⁰

La Federación Nacional de Municipios de México es una asociación civil creada para trabajar en favor del municipalismo en México y para impulsar la modernización institucional, jurídica, hacendaria, política y administrativa de los ayuntamientos, así como promover el desarrollo económico de los municipios y las regiones del país.

Actualmente, la Fenammm es la organización de municipios más grande e importante de México:

- Agrupa a 1,716 municipios (71 por ciento del total de los que hoy existen en el país) que gobiernan a más del 50 por ciento de la población de México.
- Es la única que tiene una sólida organización en todo el territorio nacional, ya que cuenta con presencia en todos los estados de la República y con un vocal por estado.
- Incorpora a tres de las más grandes asociaciones de municipios (que trabajan en el norte, centro y sur del país); y aglutina a diversas asociaciones estatales de municipios.
- Forman parte también de la Fenammm regidores y síndicos municipales, expertos, académicos, ex alcaldes, legisladores federales y locales, y a su vez la Fenammm es miembro de las más prestigiadas e importantes organizaciones municipalistas de orden internacional.

La Fenammm ha realizado en su corta vida un exitoso proceso de consolidación organizacional y ha consensado una plataforma sobre las reformas necesarias a favor del municipio, a través de los foros y debates más amplios y participativos realizados jamás en nuestro país entre autoridades locales.

La Fenammm promueve, en todos los órdenes de la vida nacional, el establecimiento de una nueva cultura municipalista donde –en el marco de la reforma del estado– se privilegie el fortalecimiento del nivel de gobierno más cercano a la gente.

⁴⁵⁰Fuente: www.urbalvictoria.gob.mx/fenammm/fenammm.htm, México, noviembre de 2004.

Como se cita anteriormente, la Fenamm incorpora en su seno a otras tres agrupaciones de municipios del país organizadas por regiones:

- Asociación de Presidentes Municipales del Sur de México, A.C.
- Asociación de Presidentes Municipales del Norte de México, A.C.
- Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C.

Estructura de Fenamm

1. El Consejo Directivo Nacional;
2. La Asamblea General;
3. El Consejo de Honor;
4. El Consejo Consultivo;
5. El Comité de Vigilancia;
6. Las Comisiones; y
7. La Dirección Ejecutiva.

c) Asociación de Municipios del Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.¹⁵⁴

El distrito de Ixtlán de Juárez es uno de los 30 distritos judiciales y rentísticos en que se agrupan los municipios del estado de Oaxaca. Este distrito lo conforman 26 municipios de población mayoritariamente indígena enclavados en la denominada Sierra Norte del estado de Oaxaca. De acuerdo con el Censo de Población del 2000 su territorio está habitado por 40,218 habitantes distribuidos en 161 pequeñas localidades, de las cuales sólo 10 rebasan los 4,000 habitantes. Todos los municipios de este distrito tienen una población mayoritariamente indígena y son hablantes del zapoteco de la sierra.

Esta organización se integra a finales de la década de los treinta con el propósito de gestionar la construcción de una carretera que vinculara su región con la capital del estado. En sus orígenes esta organización tuvo un carácter independiente, aunque rápidamente fue cooptada por las estructuras de gobierno y del partido dominante.

La Unión Liberal de Ayuntamientos es una asociación que agrupa a los 26 presidentes municipales del Distrito Judicial de Ixtlán, cuyo objetivo central es promover el desarrollo de la región mediante la gestión ante las dependencias estatales y federales. Su principal tarea es gestionar y promover la realización de obras que benefician a todos los municipios del

¹⁵⁴Fuente: www.premiomunicipal.org.mx/site2002/oxaca.htm, México, noviembre de 2004.

distrito, aunque también sirve de apoyo a las gestiones que de manera individual realizan los ayuntamientos miembros.

Como se puede deducir de lo anterior, el objetivo de estas agrupaciones y del resto es sumar esfuerzos para conseguir mejores oportunidades en el ejercicio del gobierno municipal, atraer inversiones y obra pública, obtener mayores participaciones presupuestales y beneficios fiscales entre otras cosas.

Esto lo hacen cabildeando con los legisladores federales a través de sus órganos de dirección y representación, tanto en lo individual, como aprovechando sus vínculos partidistas o ante las comisiones de las cámaras del Congreso, tratando de obtener modificaciones a la legislación, así como recursos presupuestales, llevando información para persuadir o disuadir, o bien ejerciendo presión política.

Para terminar este apartado, vamos a detallar un caso de cabildeo municipal ante el Congreso que se caracteriza por ser muy efectivo y provenir de una asociación pluripartidista.

La Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial, A.C. (ANCMPM) está conformada por aquellos municipios urbanos considerados por la UNESCO⁴⁵² como patrimonio mundial de la humanidad. Estos municipios corresponden a las ciudades de México (centro histórico del Distrito Federal), Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Morelia, Zacatecas, Querétaro, Tlacotalpan y Campeche; y son gobernadas principalmente por presidentes municipales priístas, panistas y perredistas.

A partir de 1996 la ANCMPM y a través de los Ayuntamientos, conjunta esfuerzos para la obtención de apoyos económicos y técnicos para la conservación de las ciudades, sus obras arquitectónicas, su vida cultural y sus tradiciones.

Desde el año 2001, la Asociación ha logrado obtener alrededor de 15 millones de pesos anuales para la realización de diversas obras de mejoramiento del entorno, señalética urbana, iluminación de monumentos y regeneración de imagen urbana de los centros históricos de cada ciudad.⁴⁵³

Así bien, queda claro que independientemente del estado o la región del país en que se ubica el municipio o la filiación partidista de los presi-

⁴⁵²UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. La Convención del Patrimonio Mundial fue declarada en 1972 en la ciudad de París. México se adhirió a esta convención en 1984 y a partir de 1987 nueve de nuestras ciudades se encuentran inscritas en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

⁴⁵³Datos tomados del tríptico informativo "Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial", México, julio de 2004.

dentes municipales de estas ciudades comparten un objetivo común: obtener recursos técnicos y económicos para la conservación de los lugares y refrendar el compromiso de México con la UNESCO.

Con este fin muy claro, a partir de 2003 la ANCMPPM desarrolló una estrategia mucho más efectiva que superó por mucho los 15 millones de pesos anuales que estaban recibiendo por parte de la Federación.

Así, tanto en la discusión del presupuesto para 2004 como del 2005 los presidentes municipales miembros de la asociación, se vincularon con los diputados federales electos en los distritos que corresponden a esas ciudades y otros tantos para presentar formalmente propuestas legislativas (proposición con punto de acuerdo) solicitando recursos en el PEF para dicho fin. En seguida se cita el contenido de una de estas propuestas hecha el 6 noviembre de 2003:¹⁵⁴

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO PARA QUE EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DE 2004 SE CONSIDEREN RECURSOS DIRIGIDOS AL RESCATE Y PROTECCIÓN DE LAS CIUDADES DECLARADAS PATRIMONIO MUNDIAL.

Primero. Que las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Educación y Servicios Educativos, Cultura y Turismo, en el momento de analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el próximo ejercicio fiscal y con base en el análisis de la situación por la que atraviesan las ciudades mexicanas declaradas Patrimonio Mundial, determine una partida específica para su rescate y conservación, que dado el deterioro en que se encuentran no deberá de ser inferior a los 50 millones de pesos, creándose un Fondo Nacional para las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial, donde se integren la totalidad de los recursos disponibles y un Fideicomiso que lo administre en forma ordenada, colegiada y transparente.

Segundo. La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que con el concurso de las autoridades locales instrumente políticas para la restauración, conservación, protección y desarrollo de las ciudades mexicanas inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Adicionalmente, tanto los diputados como los presidentes municipales se reunieron en ambas ocasiones (noviembre de 2003 y octubre de 2004)

¹⁵⁴Proposición con punto de acuerdo para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004 se consideren recursos dirigidos al rescate y protección de las Ciudades Declaradas Patrimonio Mundial, presentada por diputados de diversos grupos parlamentarios, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, México, jueves 6 de noviembre de 2003.

con el presidente y algunos miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para plantear su problemática e insistir en la petición legislativa presentada con anterioridad.

Los resultados fueron más que satisfactorios para la causa de la ANCMPPM, pues en el PEF de 2004 obtuvieron 100 millones de pesos destinados exclusivamente para tal fin¹⁵⁵ y en el Presupuesto para 2005 superaron su propia meta y obtuvieron 150 millones de pesos.¹⁵⁶

Este caso particular refleja claramente una estrategia bien dirigida de cabildeo municipal y la efectividad de la asociación para la promoción de intereses comunes ante el Congreso.

Para terminar nuestro análisis de los agentes de cabildeo del sector público falta mencionar la labor en esta materia que realizan otras organizaciones. El Poder Judicial de la Federación es uno de ellos, incluso cuenta con una oficina de enlace y seguimiento de las actividades del Congreso.

El Poder Judicial está pendiente de la legislación que se lleva a cabo en las cámaras, e incluso en ocasiones intenta incidir en sus actividades, prueba de ello es la campaña de promoción que han llevado desde hace ya varios años para obtener el derecho de iniciar leyes en materia judicial y de funcionamiento interno de los órganos judiciales.

Este cabildeo se lleva en torno a la discusión de la reforma al artículo 71 de la Constitución para adicionar un párrafo IV en el que se otorga el derecho de iniciar leyes en materias relativas al ejercicio de las funciones del Poder Judicial federal al Pleno de la Suprema Corte de Justicia.¹⁵⁷

Otros agentes, son los llamados órganos autónomos entre los que contamos al Banco de México (Banxico), el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Todos ellos, en sus respectivos temas de interés promueven sus causas en el Congreso de alguna u otra manera, Banxico intenta incidir en las comisiones legislativas afines para que la política monetaria se lleve de acuerdo con sus directrices y controlar el déficit y la inflación.

¹⁵⁵Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2003.

¹⁵⁶Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005; *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, México, miércoles 17 de noviembre de 2004.

¹⁵⁷El asunto ha sido tratado por ambas cámaras del Congreso, pero aún no se ha definido el contenido final del proyecto. El 15 de diciembre de 2003 el Senado envió minuta a la Cámara de Diputados, ésta dictaminó en abril de 2004 y regresó el asunto con observaciones a la colegisladora, el 20 de abril de 2004 el Senado volvió a recibir el asunto en comisiones. En la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del día 15 de abril de 2004 se puede consultar el dictamen de referencia.

Por su parte el IFE promueve reformas al marco jurídico electoral que de acuerdo con sus estudios y experiencias favorecerían al país en materia de democracia y libertad, y por último, es evidente que la CNDH promueve reformas a las leyes a favor del respeto de las garantías y los derechos humanos.

Así, tanto gobiernos estatales como municipales, órganos autónomos, entidades y dependencias de Ejecutivo, como el Poder Judicial llevan estrategias de cabildeo al Congreso para convencer, persuadir o disuadir a los legisladores de actuar en tal o cual sentido.

CUADRO 7
RELACIÓN DE CABILDEROS GUBERNAMENTALES E INFLUENCIA, 1991-2003¹⁵⁸

<i>Actor/influencia en legislatura</i>	<i>LV 1991-1994</i>	<i>LVI 1994-1997</i>	<i>LVII 1997-2000</i>	<i>LVIII 2000-2003 [sic]</i>	<i>Tendencia</i>
Presidente de la República	Muy alta	Muy alta	Alta	Media	Media
Secretario de Gobernación	Muy alta	Muy alta	Alta	Media	Media
Gobernadores	Muy baja	Muy baja	Baja	Media	Alta
Otros secretarios de despacho	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Subsecretarios	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Oficiales mayores	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Directores generales	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Líder del Congreso	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Coordinadores parlamentarios	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Mesas directivas de comisiones	Muy baja	Muy baja	Media	Alta	Muy alta
Legisladores	Muy baja	Muy baja	Baja	Baja	Media

El cuadro anterior muestra una relación de actores de cabildeo gubernamental y su capacidad de influencia en la toma de decisiones, es claro que las relaciones se están equilibrando. Siendo cada vez más baja la influencia del Presidente y sus dependencias, y en contraparte incrementándose la de los gobernadores.

De acuerdo con la clasificación que establecimos en el cuadro 7, revisemos ahora el cabildeo de las entidades del sector privado, donde recor-

¹⁵⁸Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, p. 107.

damos se encuentran las empresas, las cámaras empresariales y organizaciones patronales y los propios despachos especializados en el ramo del cabildeo.

Haciendo una evaluación del *lobbying* empresarial, Lerdo de Tejada y Godina afirman que las empresas mexicanas "...tienen tres caminos: negociar personalmente, lo que los aleja de su objetivo principal que es hacer negocios; negociar por medio de la Cámara a la que pertenecen y entrar a la lista de empresas que quieren hacer lo mismo, o bien contratar los servicios de una firma profesional de Lobbying".⁴⁵⁹

Ahora bien, no todas las empresas hacen cabildeo, más aún no todas están en condiciones de hacerlo debido a que son muy pequeñas y su actividad no es complicada.

Pensemos en el cabildeo empresarial a través de las grandes empresas, aquellas que por su tamaño o actividad controlan una parte importante de la actividad productiva.

Empresas como Televisa y TV Azteca, tienen una importante actividad de cabildeo y promueven sus intereses ante el Estado, ya que operan gracias a una concesión de este mismo, FEMSA, la mayor embotelladora y operadora de Coca Cola Company en México es otra de esas empresas, y qué decir de Teléfonos de México, VITRO, Cementos Mexicanos o Grupo Modelo.

Este tipo de empresas son las que llevan por sí mismas sus actividades de cabildeo y al más alto nivel, ya que su potencial e importancia les admite negociar directamente con los legisladores los temas de su interés.

El cabildeo lo realizan a través de sus oficinas de representación jurídica o de relaciones públicas, no están especializados en la materia, pero su importancia les permite ser exitosas. En ocasiones se hacen de los servicios profesionales de los despachos de cabildeo para lograr sus objetivos.

La forma más común de cabildeo privado es el que están llevando a cabo los sindicatos de patrones y las organizaciones empresariales, pues como bien se dice: *la unión hace la fuerza*, y es así que empresas pequeñas y medianas pueden influir en la toma de decisiones para evitar ser perjudicados por la legislación o por el contrario intentar obtener beneficios de ésta.

La lista de organizaciones empresariales es extensa,⁴⁶⁰ pero haremos un listado que nos dé una idea de cómo se organizan y quiénes son estos agentes de cabildeo:

⁴⁵⁹*Ibidem*, p. 128.

⁴⁶⁰Para consultar una relación más amplia de cámaras empresariales ir al sitio del Sistema de Información Empresarial Mexicano: www.siem.gob.mx, noviembre de 2004.

1. Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).
2. Confederación de Cámaras Industriales (Concamin).
3. Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servitur).
4. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra).
5. Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Canadevi).
6. Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma (Cana-cine).
7. Cámara Nacional de la Industria del Vino (Canavi).
8. Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).
9. Cámara Nacional de la Televisión por Cable (Canitec).
10. Cámara Nacional del Vestido (Canav).
11. Cámara Nacional Farmacéutica (Canafar).
12. Cámara Nacional de la Leche (Canaleche).
13. Asociación Mexicana de Bancos (AMB).
14. Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El establecimiento de estas organizaciones patronales está normado por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones,¹⁶¹ la cual establece claramente en sus artículos 4o., 10 y 11 la naturaleza y el objeto de ellas.

Artículo 4o.

Las cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley. La actividad de las cámaras será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas y partidistas.

Artículo 10

Las cámaras tendrán por objeto:

- I. Representar y defender los intereses generales del comercio o la industria, según corresponda;
- II. Ser órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica;

¹⁶¹Para consultar el contenido de esta ley ir al sitio: www.diputados.gob.mx

- III. Promover las actividades de sus empresas afiliadas en el ámbito de su circunscripción y giro;
- IV. Defender los intereses particulares de las empresas afiliadas, a solicitud expresa de éstas, en los términos que establezcan sus estatutos;
- V. Operar, con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano, en los términos establecidos por esta ley y su reglamento;
- VI. Actuar como árbitros, peritos o síndicos, en términos de la legislación aplicable, respecto de actos relacionados con las actividades comerciales o industriales;
- VII. Prestar los servicios que determinen sus estatutos, así como los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio y la industria, que les sean autorizados o concesionados por las dependencias de la administración pública, y
- VIII. Llevar a cabo las demás actividades que se deriven de su naturaleza, de sus estatutos y las que les señalen otros ordenamientos legales.

Artículo 11

Las confederaciones tendrán por objeto:

- I. Representar los intereses generales de la actividad comercial o industrial, según corresponda;
- II. Procurar la solución de controversias de sus confederadas;
- III. Actuar como árbitro, a través de una comisión destinada para este fin;
- IV. Establecer relaciones de colaboración con instituciones afines del extranjero;
- V. Diseñar, conjuntamente con sus confederadas, los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad de los servicios que presten las cámaras y aplicarlos, y
- VI. Coadyuvar a la unión y desarrollo de las cámaras.

En su actuación las confederaciones deberán cumplir, además, el objeto que esta ley establece para las cámaras.

Así pues, estas organizaciones definidas como instituciones de interés público están plenamente facultadas para agrupar a las empresas de un mismo ramo comercial o industrial, para representar y defender sus intereses. Además queda claro que fungen legalmente como órganos de colaboración con el Estado, y sus dependencias, para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica.

En otras palabras su actividad de promoción de intereses a través del cabildeo está claramente reconocido por la propia ley, en tanto pueden

fungir como agentes de colaboración con el Congreso y los otros poderes para elaborar las políticas gubernamentales, es decir: las leyes.

Demos una revisión a cuatro de estas grandes organizaciones para entender su funcionamiento e interacción con el Poder Legislativo: Coparmex, Concanaco-Servitur, Concamin y Canacintra.

a) Coparmex.¹⁶²

La Coparmex es un sindicato patronal de afiliación voluntaria, que aglutina empresarios de todos los sectores, que buscan mediante ella su representación en el ámbito laboral y social. De la libre afiliación de poco más de 36,000 socios, se desprende su independencia, su fuerza y autoridad moral.

Nace el 26 de septiembre de 1929, por iniciativa del industrial regiomon-tano Luis G. Sada, quien en la Convención de Delegaciones Industriales de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, dio a conocer su idea de formar una organización distinta a las cámaras consti-tuidas por disposición legal.

El trabajo integral de la Coparmex ha influido en la adopción, por parte del gobierno, de políticas más acordes al pensamiento empresarial y ha posibilitado la creación de otras organizaciones, como son por ejemplo: el Consejo Nacional Agropecuario: CNA; el Instituto de Proposiciones Estratégicas: IPE; la Comisión de Educación del Sector Empresarial: CESE; Consejo Empresarial de Inversión y Desarrollo del Sureste: CEIDES; la Fundación para el Desarrollo Sostenible en México: Fundes y Sistema de Desarrollo Empresarial Mexicano: Desem.

Esta organización patronal trabaja por lograr una armonía en las rela-ciones de los empresarios entre sí y con los trabajadores, a través de pro-mover una *nueva cultura laboral*; promueven el desarrollo de una economía de mercado con responsabilidad social; motivan la participación activa de sus socios, encaminada a generar las condiciones necesarias para el bien común; defendiendo los legítimos derechos de sus asociados en su carác-ter de empresarios e impulsando las reformas sociales, económicas, jurí-dicas y políticas que fomenten el desarrollo nacional.

En su calidad de sindicato patronal y con el apoyo de sus socios en todo el país, han obtenido por elección, la representación patronal en distintos organismos tripartitas: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, juntas fe-derales y locales de conciliación y arbitraje y en la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

¹⁶²Fuente: www.coparmex.org.mx, noviembre de 2004.

La misión de Coparmex es pugnar mediante la unión y representación de los empresarios afiliados voluntariamente, por la excelencia de la empresa, el cabal establecimiento de un modelo de economía de mercado con responsabilidad social y la participación ciudadana, en aras de la edificación de un México más justo, libre, próspero y respetuoso de la persona humana, de la verdad y de sus derechos y, por tanto, más apto para la consecución del *bien común*.

En cuanto al cabildeo, la Coparmex ha desarrollado un sistema de vinculación y enlace con el Congreso que le permite promover sus intereses de manera institucional y así representar mejor a sus agremiados. Tal sistema es implementado por un órgano interno denominado Comisión de Cabildeo.¹⁶³

La Comisión de Cabildeo de la Coparmex tiene por objetivo construir una capacidad de influencia institucional sobre los legisladores, vía la información y la construcción de consensos.

Los integrantes de esta organización patronal, podrán encontrar en la comisión los documentos vinculados con el trabajo que los une, es decir, minutas, presentaciones y documentos de interés presentados en las reuniones mensuales. "Esperamos que esta herramienta nos ayude a coordinar mejor nuestras acciones de influencia legislativa en todo el país a fin de hacer realidad las reformas legislativas que México necesita."

Coparmex no sólo promueve los intereses empresariales de sus miembros, sino que es además un claro actor político que interviene en otros campos como la modernización de las instituciones públicas a través de recomendaciones, prueba de ello es su Programa Cívico:¹⁶⁴

En abril del 2003, al implementar el Programa Cívico, nos propusimos impulsar la participación ciudadana y la deliberación informada de empresarios y ciudadanía en general sobre la jornada electoral del 6 de julio de ese mismo año, con un objetivo... Que el Congreso funcione.

Convencidos de la imperiosa necesidad de impulsar la participación ciudadana y la deliberación informada, implementamos el Programa Cívico 2003-2006 que es continuación de una larga y provechosa tradición de Coparmex en favor de la transición y democratización de México.

El objetivo del programa es ambicioso aunque se expresa con sencillez: "Que el Congreso funcione." Queremos que el Poder Legislativo se fortalezca y genere las reformas jurídicas que eleven la competitividad del país.

¹⁶³*Idem.*

¹⁶⁴*Idem.*

El camino ha sido: 1. promoción del voto razonado; 2. seguimiento de las posturas de los candidatos sobre los grandes temas nacionales; 3. observación Electoral; y 4. el Programa Acompaña a un Legislador... uno a uno por México. El interés de la Coparmex es construir puentes de entendimiento entre sociedad y legisladores para revalorizar la política y mejorar al Congreso.

Creemos que el Congreso debe ser el espacio privilegiado para el diseño de leyes reformadoras que sean capaces de sintonizar las instituciones a los nuevos reclamos nacionales.

El Programa Cívico es un ejercicio ciudadano para la rendición de cuentas, pues este es uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

De tal forma que esta organización propone modernizar las instituciones para que los canales de comunicación entre la sociedad y el Estado sean mas fluidos y eficientes, lo cual abona a sus propios objetivos: mejores condiciones para sus agremiados.

b) Concamin.

La Concamin al igual que la Coparmex ha desarrollado e institucionalizado en su estructura un sistema de vinculación y enlace con el Poder Legislativo para así representar mejor los intereses de sus agremiados: los industriales.

Al ser una organización poderosa que representa a un sector económico importante del país su influencia en los legisladores es alta.

Esta confederación opera su estrategia de cabildeo a través de dos instancias: la Comisión de Enlace Legislativo y el Sistema de Información Legislativa.¹⁶⁵

La Comisión de Enlace Legislativo es un organismo estratégico para los propósitos de la Concamin, que coadyuva en la eficiencia y la eficacia de sus procesos de cabildeo legislativo, apuntalando siempre el desarrollo innovador y sustentable del sector industrial mexicano.

Su misión es ser un instrumento de apoyo que permita recabar y analizar las iniciativas de ley que se debaten en el Congreso, con la participación de las cámaras, asociaciones y comisiones de la Concamin, con el objeto de orientar la comunicación entre sus miembros y el Poder Legislativo.

¹⁶⁵Fuente: www.concamin.org.mx, noviembre de 2004.

Objetivos:

- Ser el instrumento de coordinación de acciones y apoyo a las cámaras y asociaciones para cabildear con los legisladores los intereses de los industriales en el Congreso de la Unión.
- Presentar las opiniones de los miembros de Concamin sobre los proyectos de reformas a la ley que se presentan en las cámaras de Diputados y Senadores; que afecten a algún sector de la industria confederada.
- Ser un mediador eficaz entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y los miembros de la Concamin.
- Difundir ante las instancias legislativas el trabajo efectuado en las Comisiones de la Concamin.
- Incidir en las mejoras de la comunicación estratégica y la difusión de la información legislativa al interior de la Concamin.

Por su parte el Sistema de Información Legislativa es definido como:

Un sistema informativo y participativo para los miembros de Concamin. El SIL ofrece una base de datos informativa sobre las iniciativas y disposiciones legales que forman parte de la Agenda Legislativa y que tienen relación con la evolución del sector industrial. Asimismo, permite expresar percepciones sobre determinadas disposiciones legales (opinión empresarial) que son de interés para distintos subsectores industriales representados por Concamin y que han sido consultadas por el usuario mediante las diversas formas de búsquedas.

La fuente de información del SIL son las disposiciones oficiales expuestas de manera pública tanto por la Cámara de Diputados, como por la Cámara de Senadores. La síntesis de cada una de estas iniciativas de reforma a las leyes vigentes se encontrarán en cada una de las búsquedas y consultas que se pueden hacer a través del SIL.

El SIL permite hacer búsquedas de reformas propuestas en el Congreso de la Unión por cada una de sus cámaras; la agrupación de estas reformas se ha realizado atendiendo algunos temas y subtemas que se pueden visualizar en la búsqueda "Temática". La recuperación de la información contenida en la base de datos se podrá hacer por cada uno de los menús señalados, donde se puede tener acceso a la información por Cámara, partido, legislador y procesos de las disposiciones legales; entre otras formas de acceso presentadas esquemáticamente.

El SIL cuenta también con el Enlace Legislativo, conformado por el directorio de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

El cabildeo de Concamin opera por conducto del presidente de la Comisión de Enlace Legislativo y de la Coordinación del SIL, éstos básicamente monitorean e informan de la actividad legislativa. Los encargados de esta actividad se reúnen mensualmente y en casos de urgencia se convoca a reuniones extraordinarias en las que se informa el estado que guardan las iniciativas de ley o decreto que son de su interés.

En casos de interés específico de algún sector de la confederación sobre una iniciativa se crea un grupo de trabajo *ex profeso* que realiza el cabildeo directamente con los legisladores involucrados en la decisión. Este grupo es apoyado por la Comisión de Enlace y el SIL además de los técnicos de la propia Concamin en la elaboración de los documentos de posicionamiento.

Otro tema que destaca es que en Concamin coexisten sectores que podrían tener posiciones encontradas, por ejemplo la ANTP y la Canacar (agrupaciones empresariales del transporte privado y público) en estos casos, Concamin no tiene posicionamiento alguno para evitar tensiones internas.

c) Concanaco-Servitur.¹⁶⁶

La Concanaco-Servitur, es una institución de interés público, autónoma y con personalidad jurídica y patrimonio propios que representa, defiende y promueve los intereses generales del sector ante el gobierno federal y la propia iniciativa privada.

Por tanto, tiene como misión fundamental satisfacer las necesidades que tiene el comercio, los servicios y el turismo, así como fortalecer y apoyar a las más de 250 cámaras que actualmente agrupa de todo el país, con la finalidad de que éstas puedan trabajar y desarrollarse con eficiencia y rentabilidad en un marco de estabilidad.

Entre sus objetivos también se encuentran los de impulsar la formación de cámaras de Comercio, Servicios y Turismo en aquellas entidades donde convenga establecerse; procurar la unión, cooperación y coordinación de todas las agrupaciones que la integran, además de orientar y coordinar la opinión de sus asociados sobre los problemas económicos, sociales y políticos del país.

Igualmente, la Concanaco es por ley órgano de consulta y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales en las tareas relacionadas con el comercio, los servicios y el turismo. Tiene además la responsabilidad de promover la expedición de leyes, decretos, acuerdos y disposiciones que sean necesarias para el mejor desarrollo del país, e impulsar la reforma y derogación de los que no beneficien.

¹⁶⁶Fuente: www.concanacored.com, noviembre de 2004.

Asimismo, la confederación pugna porque los precios de las mercancías en el país se rijan por el libre juego de la oferta y la demanda, fomentar el comercio exterior, promover el establecimiento de negocios nuevos y propiciar la modernización de los existentes en el país.

Otras de sus encomiendas, son impulsar dentro del sistema económico mecanismos que permitan el acceso a créditos indispensables para el mejor desenvolvimiento de la actividad mercantil, promover convenios entre deudores y acreedores, así como actuar a través de una comisión como árbitro en los conflictos entre comerciantes.

La institución debe también promover a nivel nacional e internacional el turismo, incrementar la eficacia y el prestigio de sus servicios, además de mejorar las secciones especializadas del sector, establecer y mantener relaciones con otras instituciones afines del país y del extranjero, así como colaborar en la organización de ferias internacionales, nacionales y regionales, con el propósito de incrementar el intercambio comercial.

Así pues, de conformidad con la propia Ley de Cámaras la Concanaco se reconoce a sí misma como una organización de consulta y colaboración con las autoridades, es decir un agente de cabildeo que promueve los intereses de las cámaras empresariales agrupadas en su seno.

Los estatutos¹⁶⁷ de esta confederación disponen formalmente esto:

Artículo 4o. La Confederación tiene por objeto, además de lo señalado en los artículos diez y once de la ley [de Cámaras y Confederaciones], procurar la coordinación de los esfuerzos y actividades de sus confederadas, que tengan como propósito el fortalecimiento de los sectores que representa, de la misma forma, representar y defender los legítimos intereses de las actividades productivas del comercio, los servicios y el turismo del país, ante toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, así como ante otras instituciones y organizaciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para lo cual deberá:

- I. Representar los intereses de carácter general del sector;
- II. Procurar la unión, cooperación y coordinación de todas las Cámaras que la integran;
- III. Defender los intereses de sus Cámaras cuando éstas así lo soliciten, contribuyendo a su mayor desarrollo y fortalecimiento;
- IV. ...;

¹⁶⁷Estatutos de la Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de México. Fuente: www.concanacored.com, noviembre de 2004.

V. Ejercer la representación del interés general del sector, en la administración pública federal, centralizada, descentralizada, y paraestatal, bajo sus diversas modalidades, ante los poderes de las entidades federativas así como ante toda clase de organismos, incluso los del sector privado;

VI. a XVIII. ...

Al igual que las otras organizaciones empresariales, la Concanaco ha desarrollado un sistema de cabildeo para proteger y promover sus intereses en el Congreso, como puede verse en la información anterior, aún no lo han institucionalizado, pues siguen enfocando formalmente su actividad de cabildeo hacia el Ejecutivo, pero en la realidad son un activo agente de promoción en el Congreso federal.

Muestra de ello es la labor intensa que han llevado desde hace años⁴⁶⁸ para conseguir las reformas a la Ley de Juegos y Sorteos y establecer en México los casinos y establecimientos de juegos con apuestas para detonar, desde su perspectiva, esa actividad y potenciar el turismo, compitiendo con el mercado del Caribe y Estados Unidos.

d) Canacintra.⁴⁶⁹

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) nace en 1941 con la necesidad de conformar una agrupación que representara al sector industrial. Canacintra es el organismo empresarial con mayor cobertura e infraestructura a nivel nacional.

Actualmente Canacintra cuenta con representaciones delegacionales en 80 ciudades, cinco oficinas en la zona metropolitana y la Sede Nacional en la Ciudad de México. A través de esta cobertura nacional, representan los intereses del sector empresarial, influyendo eficazmente en la competitividad e integración de empresas, sectores y regiones, satisfaciendo a los asociados por medio de servicios de alta calidad, como:

- cursos de capacitación,
- asesoría legal,
- oportunidades de negocio,
- directorios de ferias y exposiciones,
- asesoría y gestoría en trámites municipales, estatales y federales,
- directorios empresariales segmentados, sectorizados.

⁴⁶⁸Fundamentalmente desde la LVII Legislatura, 1997-2000, cuando se presentaron varias iniciativas sobre el tema de los casinos.

⁴⁶⁹Datos obtenidos del sitio www.canacintra.org.mx, México, enero de 2005; y de entrevistas personales con funcionarios de Canacintra.

Esta Cámara lleva su estrategia de cabildeo a través de una comisión derivada de una de las vicepresidencias de su estructura dirigente.

La Comisión de Enlace Legislativo está compuesta por un vicepresidente nacional de Enlace Legislativo, un presidente de la Comisión de Enlace Legislativo, 20 miembros de la Comisión, una directora, una auxiliar administrativa y un asistente.

Su objetivo es crear y fortalecer redes de diálogo y consenso con el Poder Legislativo a fin de seguir participando en la toma de decisiones para aportar soluciones puntuales y proyectos viables que favorezcan principalmente los intereses de sus socios pero que en conjunto, fortalezcan el desarrollo de la ingeniería nacional, dando como resultado, la consolidación del posicionamiento de Canacindra ante el Poder Legislativo como uno de los organismos empresariales más representativo del país.

La mecánica de la Comisión de Enlace Legislativo se compone de varios factores:

- Se acordó una agenda temática dividida en cinco rubros que son hacendario, salud, gobierno, propiedad industrial y comercio exterior, mismos que contienen aquellas iniciativas que han sido presentadas en el Congreso de la Unión que tienen una afectación general en la industria.
- Cada una de estas subcomisiones tiene un coordinador y miembros que tienen interés específico en el tema.
- Se realiza una reunión semanal a la cual se invita a un legislador que esté relacionado con alguno de los cinco rubros anteriormente mencionados.
- Durante esta reunión se escucha al legislador y se exponen los temas de preocupación y de interés para los miembros de la comisión.
- Posteriormente se le da seguimiento a los temas abordados en esta reunión.
- Se mantiene actualizados a los miembros de la comisión y socios de Canacindra en general sobre los avances en el Congreso de la Unión.

La Comisión de Enlace Legislativo deriva de una de las seis vicepresidencias nacionales, misma que forma parte del Consejo Directivo Nacional de Canacindra; por lo tanto se encuentra en estructura.

Además de las estrategias por cúpulas empresariales, también existen las alianzas entre estas organizaciones como CCE, Concamin, Canacindra, etcétera, pero estos acuerdos terminan siendo entre las dirigencias.

Estas cuatro cúpulas empresariales no son las únicas que hacen cabildeo en el Congreso, es común ver en las cámaras del Congreso a los enlaces y representantes de las confederaciones, cámaras y asociaciones, así

como hallar en las agendas de los diputados y senadores encuentros dentro y fuera de los recintos parlamentarios con estos agentes para tratar los asuntos de interés. Incluso varios de los cabilderos son ex funcionarios de las propias cámaras legislativas que han encontrado mejores condiciones laborales con los empresarios.

En resumen, el tema del cabildeo empresarial es nuevo en nuestro país, las empresas y sus organizaciones no estaban acostumbradas a negociar sus intereses en el Congreso, lo hacían con el Ejecutivo cubriendo sus cuotas de apoyo político al régimen. Poco a poco han ido aprendiendo de sus propias experiencias y cada vez más se hacen de capacitación en el tema para profesionalizar a sus cabilderos e institucionalizar sus procesos.

Por el contrario, quienes han encontrado una veta para desarrollar la actividad del cabildeo son los despachos especializados que ofrecen sus servicios al público que pueda pagar por ello. Pasemos a analizar a estos agentes.

En los últimos cinco años el cabildeo se convirtió en un negocio rentable en México con el surgimiento de por lo menos 20 empresas, controladas en su mayoría por ex políticos y ex funcionarios priístas, quienes ofrecen sus servicios al sector privado con un costo aproximado de 150 mil pesos mensuales para incidir, frenar o modificar una decisión en el Congreso. [...]

Destacadas familias políticas como los Almazán, Lerdo de Tejada, Reyes Heróles, Provencio, Farías y Phillips Olmedo, entre otros, aprovecharon sus conocimientos del entramado político como ex funcionarios o ex legisladores, para fundar esta actividad, a la que también se han sumado agencias de relaciones públicas como Burston Marstellers, Zimat y Lilly, creando direcciones de relaciones gubernamentales, así como algunos despachos independientes como Oscar Fitch, quien viene del sector privado. [...]

Las empresas más sólidas, obviamente son gente que viene del gobierno, que ya ha sido congresista, que entiende perfectamente el manejo del Poder Legislativo. Y no es una regla pero también están los despachos que tienen equipos sólidos de abogados que están capacitados en técnica legislativa y proporcionan un paquete mucho más interesante para las empresas...¹⁷⁰

Para tener un panorama de los despachos de cabildeo que existen actualmente, referimos un informe de actividades de la Comisión de Estudios

¹⁷⁰Rocío Esquivel, "Desacuerdos en el Congreso, buen negocio para cabilderos", *Milenio Diario*, México, 24 de febrero de 2004, p. 30.

Legislativos del Senado de la República,¹⁷⁴ donde apunta que durante el tercer año de la LVIII, entre septiembre de 2002 y agosto de 2003, en el curso del análisis de una iniciativa de ley relacionada con la regulación de esta actividad, los senadores miembros de esta comisión se reunieron con los actores involucrados.

Los despachos que asistieron a dicha reunión fueron: Cabildeo y Comunicación, Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, Grupo Estrategia Política, PSG Gomal México, Estratégica Consultores, Cuevas & González, PROA Mensajes y Comunicación, así como la Secretaría de Gobernación.

El problema con este tipo de despachos o agentes que ofrecen sus servicios de cabildeo a quien pueda pagar por sus servicios es que no están regulados y mucho menos existe un padrón confiable de cuántos son y dónde operan.

En un intento de autorregulación “para promover la observación de normas éticas y la actuación dentro de parámetros de profesionalismo”, en el año 2004 la organización Procab o Asociación de Profesionales del Cabildeo, A.C. emitió una serie de documentos invitando a los despachos y agentes de cabildeo a transparentar sus actividades.

En primer lugar definían al cabildeo como: “la acción de las instituciones y de la sociedad civil organizadas para incidir a través de la información en quienes toman las decisiones públicas”. Agregando que el cabildeo como función es “una actividad que fortalece a la democracia, pues permite que diversos grupos de actores puedan hacer oír sus voces ante quienes toman las decisiones públicas”.

Procab definía como misión el promover en un marco de principios y valores éticos, la actividad del cabildeo como una práctica profesional necesaria en cualquier proceso democrático y establecía como sus objetivos básicos, primero, la promoción de la práctica del cabildeo con ética, transparencia y profesionalismo; y segundo, la obtención del reconocimiento por representatividad, ya que según se lo planteaban, reunirían en su seno a las personas y empresas más destacadas de la actividad.

El proyecto de esta organización no se ha consolidado pero deja testimonio de la falta de regulación y transparencia de quienes ofrecen sus servicios para cabildear ante las instancias públicas.

Incluso, Procab propuso un Código de Ética con 10 puntos para el desempeño de esta actividad profesional, en ellos destacaban:

¹⁷⁴Véase www.senado.gob.mx/comisiones.php?ver=informes&lk=estudios_leg/estudios_legislativos.html

Los miembros de Procab estamos convencidos de que el cabildeo es una actividad plenamente legítima que favorece la representación democrática, el equilibrio de poderes y el Estado de derecho.

Por ello nos comprometemos a desempeñar la profesión del cabildeo en estricto apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, transparencia, veracidad, confidencialidad, justa competencia e integridad y probidad.

Pasemos a revisar ahora la organización de dos despachos que ofrecen sus servicios profesionales de cabildeo, ellos son: Grupo Estrategia Política y LTG Lobbying.

Grupo Estrategia Política, despacho de cabildeo y consultoría política (GEP):¹⁷²

GEP es una firma mexicana que ofrece consultoría política y cabildeo, que se orienta al posicionamiento y la promoción de asuntos de organizaciones a las que representa en términos políticos, de información, administrativos, de gestión, fundamentalmente, ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales.

GEP es el pionero en México en monitoreo legislativo y cabildeo político, el cual fue fundado en 1996 durante la LVI legislatura (1994-1997). La firma efectúa consultoría política y cabildeo para diversos organismos representativos de sectores productivos y de servicios nacionales e internacionales; así como con instancias del gobierno federal.

En virtud de que la actividad del cabildeo es relativamente nueva, GEP –en su carácter de decano en la materia, en el Congreso– ha debido realizar un trabajo de doble naturaleza:

- Dar a conocer a los legisladores la función vital que comporta el cabildeo.
- Impulsar los asuntos que son objeto del mismo.

Para Estrategia Política el cabildeo es:

La actividad prestada por personas físicas o morales, que tiene por objeto la participación de la sociedad de manera organizada, informada y responsable, a fin de intervenir de manera propositiva y constructiva en la elaboración de disposiciones jurídicas de carácter general que realizan los Poderes de la Unión.

¹⁷²Fuente: www.gep.com.mx, diciembre de 2004.

Esta actividad cumple con dos funciones:

1. Impulsa las propuestas de los grupos representativos de la sociedad y la economía.
2. Proporciona datos y aporta elementos que permita una toma de decisiones informada.

Para que el cabildeo sea posible se requiere de la apertura que proviene de un ambiente de pluralidad política, así como de una mayor cultura política que fortalezca el debate, la comunicación y la promoción de intereses. En los países con tradición democrática, el cabildeo ha sido la forma en que consorcios, empresas y grupos civiles organizados han impulsado sus proyectos de ley ante el Congreso o el Parlamento. Asimismo, mediante el cabildeo han podido influir en las políticas públicas tanto a nivel Federal como local.

Entre los socios, ejecutivos y asociados de esta firma de cabildeo destacan varios ex legisladores y ex funcionarios públicos de diferentes filiaciones partidistas como: Gustavo Almaraz Montaña, Marco Antonio Michel Díaz, Rosario Guerra Díaz (PRI), María Teresa Gómez Mont (PAN) y José Luis Sánchez Campos (PRD).

Este despacho es un fuerte promotor de la apertura del sector turístico a los casinos y juegos con apuestas representando a organizaciones como:

- Confederación de Cámaras Nacionales de Comercios, Servicios y Turismo.
- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET)
- Hoteles Mayan Palace.
- Kerzner International Limited.
- Fondos Mixtos de Promoción Turística de Baja California.
- Asociación Internacional de Inversionistas Turísticos (AIIT).

Además representa los intereses de empresas y organizaciones como:

- Cámara de la Industria Farmacéutica (Canifarma).
- Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda.
- Cámara Nacional de la Industria de Conservas Alimenticias (Canainca).
- Asociación Mexicana de Fondos para el Retiro (Amafore).
- Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (Amis).
- Asociación de Sociedades Emisoras de Vales (Aseval).
- Comisión de la Industria de Vinos y Licores (Civyl).

- Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (Cnime).
- Entidad Mexicana de Acreditaciones (Ema).
- Onexpo (Sector Gasolinero).
- Motion Pictures Association (MPA).
- Xcaret.
- Sanyo.
- Energizer.
- Panasonic.
- Idaquim.
- Aranal Comercial.
- Almidores Mexicanos.
- Industrializadora Mexicana (IMSA).
- Arancia Corn Products.
- Kraft.
- Sabritas.
- Sabormex.
- Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD).
- Consorcio ARA.
- Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (AMAPSA).
- Foro del Azteca.

La oferta de GEP gira en torno de tres ejes fundamentales: 1. el diseño estratégico y la operación del cabildeo, 2. servicios de información, y 3. la elaboración de proyectos especiales.

*Lerdo de Tejada y Godina, Lobbying México (LTG):*¹⁷³

Para LTG, Lobbying México el cabildeo es una práctica profesional que facilita la promoción de iniciativas y proyectos ante órganos colegiados. Es una actividad que abarca al Poder Ejecutivo y al Legislativo, e incluso se ampliará pronto al Poder Judicial. Del mismo modo, involucra a los particulares que acuerden proyectos de impacto público y la promoción de proyectos de inversión, ante los tomadores de decisiones.

La práctica de un cabildeo profesional rompe la inercia en las negociaciones al interior y al exterior de los poderes públicos, así como de las organizaciones. Es decir, dinamiza y hace viable las iniciativas. Para LTG México el *lobbying* profesional es un proceso estratégico y no una serie inconexa de acciones.

¹⁷³Fuente: www.lobbying.com.mx, enero de 2004.

Para este despacho de cabildeo la práctica de esta actividad es necesaria porque a partir de un trabajo de *lobbying* exitoso:

- Una reforma legal que posibilite ampliación de negocio es factible, si se plantea correctamente.
- Un proyecto de inversión regional es viable, si se elabora para su presentación ante las autoridades indicadas, con los sustentos técnicos suficientes.
- Un proceso profesional de *lobbying*, estratégicamente planeado, hace real la concreción de los más diversos proyectos.

De acuerdo con los planteamientos de LTG, Lobbying México, el cliente sabe que cuenta con el respaldo de un grupo plural y multidisciplinario de profesionistas expertos, entre los que destacan: ex congresistas, abogados, economistas, comunicadores y profesionales altamente calificados en las más diversas ramas técnicas.

El conocimiento técnico y la experiencia profesional de su equipo garantizan una labor honesta, adecuada y eficiente, a partir de la multiplicación de la capacidad de negociación y la atención y el seguimiento permanente de cada tema hasta su conclusión.

El trabajo profesional de LTG asegura un sólo interlocutor con el cliente, así como con una estrategia operativa única.

Al igual que otros despachos de cabildeo, los socios de LTG son ex legisladores que ofrecen su experiencia y conocimiento del entramado político para llevar ante el Congreso y otras instancias públicas los intereses de sus clientes.

Este despacho está integrado por Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, ambos, ex diputados federales del PRI.

En la información que ofrecen al público agregan que “los asociados de LTG, Lobbying México conforman un grupo plural y multidisciplinario de profesionistas expertos, entre los que destacan: ex congresistas, abogados, economistas, comunicadores y profesionales altamente calificados en las más diversas ramas técnicas”.

En cuanto a sus servicios, LTG se promueve como una firma profesional que trabaja a partir de estrategias técnicas que garantizan resultados óptimos. La firma entiende al *lobbying* (cabildeo) como un proceso de acciones integradas y no como una serie de eventos desvinculados. Se parte de una realidad: las relaciones públicas no son *lobbying*; y, el *lobbying* sin sustento técnico no es eficaz.

Los sistemas integrales de LTG, Lobbying México, operan con base en el estudio certero de los ámbitos jurídico, económico y de impacto social del proyecto, para sentar las bases técnicas que requiere una estrategia *ad hoc*, que considere en su valoración real cada uno de esos ámbitos.

Entre los proyectos que se han realizado destacan, los relacionados con:

- Estrategia y promoción de proyectos.
- Elaboración y promoción legislativa.
- Temas hacendarios: aduanas, aranceles, gasto público, impuestos.
- Impulso de iniciativas y negociaciones con sectores productivos.
- Comunicaciones y transportes: proyectos aeroportuarios, ferrocarriles, telecomunicaciones.
- Reingeniería de organizaciones.
- Inversión regional.

Finalmente, cabe apuntar que fueron los socios de este despacho quienes publicaron en el año 2004 el libro *El lobbying en México*, en el cual plasman los antecedentes del cabildeo o *lobbying*, como ellos prefieren llamarle, sus experiencias e importancia de esta actividad profesional.

Por lo que resta de este apartado del cabildeo es difícil hacer un diagnóstico de la operación de todos los despachos, ya que mantienen en privacidad sus operaciones y sólo algunos se presentan abiertamente ante el público en general y las instituciones, pero con los que hemos revisado es suficiente para tener un panorama claro de los servicios que ofrecen y su forma de actuar.

Retomando la clasificación que hicimos de las entidades de cabildeo (véase cuadro 5) es turno ahora de analizar el cabildeo de las organizaciones sociales las cuales se dividen en sindicatos y centrales, organizaciones civiles o también llamadas no gubernamentales (ONG) y partidos políticos.

Por su naturaleza eminentemente social, corporativa y gremial este tipo de entidades operan un tipo de cabildeo basado en la persuasión y presión política que les permite su integración grupal.

Adicionalmente, estas organizaciones tienen la ventaja de contar entre sus filas con legisladores, fundamentalmente los partidos políticos y los sindicatos, por lo que su cabildeo es desde dentro del propio Congreso, aunque lo anterior no exime que se hagan de otras estrategias de cabildeo y promoción de causa.

Comencemos este tercer y último apartado con la revisión de las principales centrales y sindicatos obreros en México entre las que se cuentan el Congreso del Trabajo (CT), la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), entre otras organizaciones.

Las transformaciones económicas y políticas de las dos últimas décadas han afectado negativamente a las organizaciones sindicales. Poco preparadas para enfrentar dichos cambios, no pudieron articular estrategias, ni aisladas ni conjuntas, ni supieron ofrecer alternativas a las adoptadas por las empresas y el gobierno. La calidad cada vez más precaria del empleo, la desaparición de puestos de trabajo en sectores altamente sindicalizados y la reorganización de la producción minaron la base de agremiación de los sindicatos y su poder de negociación frente al capital y el estado.¹⁷⁴

La existencia legal de estas organizaciones sociales se establece en el artículo 123 de la Constitución en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley Federal del Trabajo. La legislación en la materia dispone tres tipos de registro para los sindicatos:

1. Sindicatos de jurisdicción federal: Inscritos ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
2. Sindicatos de jurisdicción local: Inscritos ante las juntas locales de conciliación y arbitraje.
3. Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado: Inscritos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El cabildeo de los sindicatos se centra en la defensa de los intereses de los obreros ante las instancias públicas, fundamentalmente ante el Congreso y la STPS, a nivel federal, y ante los congresos locales y los gobiernos de los estados en el orden local.

Los sindicatos más poderosos y con mayor número de afiliados son aquellos en los que sus agremiados laboran para el Estado, tal es el caso de los sectores salud y educación. Para 1999 los sindicalizados concentrados en el sector público representaban un 68 por ciento del total.¹⁷⁵

¹⁷⁴Sergio Aguayo Quezada (ed.), *El almanaque mexicano*, México, Grijalbo, 2000, p. 232.

¹⁷⁵*Ibidem*, p. 233.

Las organizaciones sindicales [o centrales obreras] pueden dividirse en dos grandes grupos: las pertenecientes al CT (vinculadas por lo general al PRI) y las independientes. Ambos bloques han variado su composición en las últimas dos décadas. En 1978, el CT afiliaba 83.9 por ciento del total de los sindicatos, y los independientes, 7.4 por ciento.¹⁷⁶

El Congreso del Trabajo, fundado en 1963, ha perdido un importante número de sindicatos agrupados en su seno, entre ellos la ASSA, ASPA, el SNTSS y el STRM,¹⁷⁷ llevando a su representación a un 67.4 por ciento del total de trabajadores registrados en las jurisdicciones federal y local (apartado A del artículo 123 constitucional) en el año 2000. Aún así, sigue siendo un actor político importante y poderoso capaz de promover sus intereses ante el Poder Legislativo, ya que agrupa a organizaciones como la CTM, la CROC, la CROM y la FSTSE.¹⁷⁸

El sindicalismo independiente es un grupo más heterogéneo. Incluye sindicatos sin filiación política definida y los que se opusieron abiertamente al PRI. Muchas organizaciones ajenas al CT –formalmente independientes– están en realidad subordinadas a las empresas (los llamados sindicatos blancos) o son producto de la simulación (sindicatos de membrete). Afectan las estadísticas porque están registrados ante la autoridad laboral, pero no existen realmente. Dejando de lado estas dos últimas categorías, el núcleo independiente más articulado es la UNT, fundada en 1997. Agrupa sindicatos tradicionalmente independientes como el STIMAHSC [Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro Similares y Conexos], los sindicatos universitarios y otros provenientes del CT.¹⁷⁹

Más allá de las grandes centrales como: el CT, la UNT y la CTM hay sindicatos y organizaciones que por sí mismas hacen frente a las autoridades y las empresas, cabildeando por su cuenta los temas de interés para sus agremiados.

Tal es el caso de organizaciones obreras y sindicatos tan poderosos como el de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora de Traba-

¹⁷⁶*Idem.*

¹⁷⁷Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México, Asociación Sindical de Pilotos Aviadores de México, Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

¹⁷⁸Confederación de Trabajadores de México, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Confederación Regional Obrera Mexicana y Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

¹⁷⁹Sergio Aguayo Quezada, *op. cit.*, p. 234.

jadores de la Educación (CNTE) contraparte y escisión del primero, el Sindicato de Electricistas (SME), el de los Petroleros (SNTPEMEX), los sindicatos de la UNAM, del Seguro Social, de la Radio y la Televisión, y de telefonistas (STUNAM, SNTSS, SNTIRT y STRM), entre otros.

Estos sindicatos haciendo uso de sus vastos recursos económicos y fuerza gremial, combinan estrategias de cabildeo profesional con tácticas de presión política para llevar a la mesa de negociación sus intereses y así poder afectar la legislación, presupuestos y demás actos de autoridad.

Adicionalmente, estas organizaciones sociales, generalmente forman alianzas o convenios con partidos políticos, lo que les permite llevar a sus dirigentes a las Cámaras del Congreso como diputados o senadores, fundamentalmente bajo las siglas del PRI y PRD, cobrando cuotas políticas a cambio de su apoyo.

Es por demás evidente la relación entre las centrales CTM y CNC con el Partido Revolucionario Institucional, pues en este caso existe un pacto expreso en los documentos fundacionales y normativos de las organizaciones mencionadas.

A continuación presentamos un cuadro con los nombres de algunos de estos personajes del sindicalismo y su relación partidista que son o han sido miembros de las cámaras federales o locales recientemente, cuando el cabildeo ha tomado su gran auge.

CUADRO 8
ALGUNOS DIRIGENTES SINDICALES QUE HAN SIDO
LEGISLADORES ENTRE 1997 Y 2004⁴⁸⁰

<i>Nombre</i>	<i>Organización</i>	<i>PARTIDO</i>	<i>CARGO(S)</i>
Agustín Rodríguez Fuentes	STUNAM	PRD	Diputado federal
Alejandra Barrales	ASSA	PRD	Diputada local y federal
Elba Esther Gordillo	SNTE	PRI	Diputada federal y senadora
Nezahualcóyotl de la Vega Domínguez	SNTIRT	PRI	Diputado local, federal y senador
Hilda Anderson Nevares	CTM	PRI	Diputada local, federal y senadora
Roberto Vega Galina	SNTSS	PRI	Diputado federal
Víctor Flores Morales	STFRM	PRI	Diputado federal
Carlos Aceves del Olmo	CTM	PRI	Diputado federal y senador
Graciela Larios Rivas	CTM	PRI	Diputada local, federal y senadora

⁴⁸⁰Fuentes: www.diputados.gob.mx, www.senado.gob.mx, www.asambleadf.gob.mx, México 2004 y datos personales.

CUADRO 8 (Continuación)

Nombre	Organización	PARTIDO	CARGO(S)
Armando Neira Chávez	CTM	PRI	Diputado federal
José Medel Ibarra	STGDF	PRI	Diputado local
Joel Ayala Almeida	FSTSE	PRI	Diputado federal y senador
Ricardo Aldana Prieto	STPRM	PRI	Diputado y senador
Fernando Espino Arévalo	STMETRO	PVEM	Diputado federal y local

Por supuesto que hay muchos individuos más, con mayor antigüedad y peso político como el propio Fidel Velázquez, Venus Rey, Juan José Osorio y Leonardo Rodríguez Alcaine,¹⁸¹ pero en sus tiempos, el cabildeo como lo tratamos en este trabajo no se daba en el Congreso, sino frente el Poder Ejecutivo y fundamentalmente con el Presidente de la República.

Así pues, las centrales como el CT y la CTM, y sindicatos como la FSTSE, los petroleros y electricistas se encuentran fuertemente vinculados al PRI y por su parte la UNT y sindicatos como el STUNAM, sobrecargos y telefonistas entre otros se ligan al PRD.

Es turno de revisar el cabildeo de las organizaciones civiles o también llamadas ONG, las cuales promueven sus intereses ante el Poder Legislativo de acuerdo con sus agendas específicas, estando integradas por profesionistas, activistas políticos, filántropos y altruistas.

Las ONG ya forman parte de la realidad mexicana. Su multiplicación ha sido espectacular y hoy virtualmente participan en todas las esferas de la vida pública y privada. Como su consolidación ha sido reciente, la información sobre ellas está todavía fragmentada y es insuficiente. [...] Las ONG son grupos independientes del estado y de los partidos políticos, no tienen propósito de lucro y buscan influir en la vida pública, promover la participación y el desarrollo social y brindar asistencia privada. Son por lo tanto, actores fundamentales de un sistema democrático moderno.¹⁸²

Estas organizaciones sociales formalizan su participación en la vida pública a través de la adopción de diferentes figuras jurídicas y registrándose ante las instancias gubernamentales.

¹⁸¹Fidel Velázquez, ex dirigente de la CTM, Venustiano Reyes y Juan José Osorio Palacios, ex dirigentes del sindicato de músicos y Leonardo Rodríguez Alcaine, ex dirigente del SME y de la CTM.

¹⁸²Sergio Aguayo Quezada, *op. cit.*, p. 310.

Generalmente adoptan la categoría establecida por el Código Civil federal de asociaciones civiles (A.C.), pero también se les puede encontrar como instituciones de asistencia privada (IAP).

Para formalizarse, estas organizaciones, deben estar constituidas ante notario público y contar con expediente en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, además pueden hacerse de apoyos presupuestales y exenciones impositivas registrándose ante las secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda, respectivamente.

Igualmente, la Secretaría de Gobernación y los gobiernos locales llevan un padrón de estas organizaciones civiles, pues mantienen una relación estrecha con ellos en su carácter de agentes políticos.

A diferencia de lo anterior, el Congreso General y las cámaras locales no cuentan con dichos registros y a partir de los años noventa se han visto bombardeadas por sus peticiones, las cuales cada vez han tomado formas más acabras y efectivas para afectar la legislación y conseguir sus objetivos.

El desarrollo de las ONG en México ha sido tardío. De acuerdo a un estudio auspiciado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos (1997), organizaciones de esta naturaleza surgen hasta los años sesenta [...]. Todavía es difícil tener cifras confiables acerca del total de ONG. Por ejemplo, en 1999 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía registradas 4,162. Un año después el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) contabilizó 6,887.⁴⁸³

La forma de cabildeo de las ONG es la más simple, pues lo hacen persuadiendo o disuadiendo con información a los legisladores especializados en el tema de su interés y en ocasiones dando un debate en medios de comunicación, influyendo así a las cámaras.

Ya que son organizaciones sin fines de lucro, y generalmente, altamente especializadas no pueden hacerse de los servicios de los despachos de cabildeo, comprar publicidad en medios masivos de comunicación o hacer grandes movilizaciones de individuos, como lo hacen las grandes empresas, cámaras empresariales, gobiernos y sindicatos.

Según datos de Sergio Aguayo⁴⁸⁴ las ONG más comunes son las de derechos humanos y democracia, Promoción social, Asistencia social, Colegios de profesores, Mujeres, Frentes populares y de Cultura.

Dentro de esta clasificación incluimos también a las iglesias y agrupaciones religiosas de los diferentes cultos que existen en México, ya que

⁴⁸³*Ibidem*, p. 311.

⁴⁸⁴*Ibidem*, p. 310.

según su estatus legal en la Constitución y la ley¹⁸⁵ son organizaciones públicas con personalidad jurídica formadas por individuos de la sociedad con fines de mejoramiento moral y espiritual de sus creyentes.

Aunque la legislación en la materia les prohíbe expresamente participar en los asuntos políticos del país, en la práctica lo hacen de una manera muy sutil, además de opinar abiertamente sobre temas de gran relevancia y coyuntura.

De tal manera que por su contenido ideológico y enorme capacidad de convocatoria estas organizaciones son importantes actores de cabildeo, fundamentalmente la Iglesia católica.

Según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica en 1997 unos 83 millones de mexicanos admitió practicar alguna religión (96.84 por ciento de la población mayor de cinco años). De ellos 89.13 por ciento se declararon católicos, mientras que los protestantes, judíos y otros grupos religiosos representaron el otro 10.87 por ciento.¹⁸⁶

El número de estas agrupaciones se incrementa constantemente, para darnos una idea, en el año 1994 había 1,958 asociaciones religiosas registradas ante la Segob,¹⁸⁷ para el año 2000 este registro ascendió a 5,647 asociaciones.¹⁸⁸

Como ya lo comentamos, la Iglesia con mayor peso e influencia es la católica, apostólica y romana, la cual tiene presencia en todo el país y fuertes vínculos con otras organizaciones y sectores.

Por su tamaño, la Iglesia católica se organiza territorial y jerárquicamente, siendo la cabeza en cada circunscripción un obispo (quien responde directamente al Vaticano), los cuales para coordinar sus acciones en el país se reúnen en la Conferencia del Episcopado Mexicano¹⁸⁹ y así presentar una frente común.

La Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), institución de carácter permanente, es el organismo de los Obispos mexicanos, para ejercer colegialmente algunas funciones pastorales, para promover, conforme a las normas del Derecho, el mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, sobre todo

¹⁸⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 130 y Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

¹⁸⁶Sergio Aguayo Quezada, *op. cit.*, p. 78.

¹⁸⁷*Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Segob, 1994, p. 88.

¹⁸⁸Sergio Aguayo Quezada, *op. cit.*, p. 79.

¹⁸⁹Fuente: www.cem.org.mx, enero de 2005.

mediante formas y modos de apostolado convenientemente acomodados a las peculiares circunstancias de la nación mexicana en la actualidad.

Sin que decline o disminuya la responsabilidad de cada obispo en el ámbito de su propia diócesis, hoy se requiere la acción conjunta de los Obispos, sobre todo en los siguientes asuntos:

- a) La promoción y la tutela de la fe y las costumbres.
- b) La traducción de los libros litúrgicos.
- c) La promoción y la formación de las vocaciones sacerdotales.
- d) La elaboración de los materiales para la catequesis.
- e) La promoción y la tutela de las universidades católicas y de otras instituciones educativas.
- f) El compromiso ecuménico.
- g) Las relaciones con las autoridades civiles.
- h) La defensa de la vida humana, de la paz, de los derechos humanos, para que sean reconocidos también por la legislación civil.
- i) La promoción de la justicia social y el uso de los medios de comunicación social para la evangelización.

La estrategia de cabildeo de las iglesias consiste en la persuasión a través del posicionamiento de posturas en temas de interés, fundamentalmente porque los ministros de cultos religiosos no pueden participar *directamente* en política.

También lo hacen vinculándose a otras organizaciones que comparten sus intereses e ideologías, presionando y cabildeando a través de ellas.

Por último, para terminar con el análisis de las entidades de cabildeo tenemos a los actores políticos por excelencia: los partidos políticos.

Según nuestra Constitución,

los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción I.

En nuestro sistema electoral el número de partidos está determinado por las reglas de registro estipuladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), por lo que de una elección a otra el número puede variar de acuerdo con los resultados.

En la LX Legislatura hay ocho partidos representados en el Congreso, siete en el Senado y ocho en la Cámara de Diputados.

En este esquema tenemos en primer término al PAN como la fuerza política con mayor número de legisladores seguido por el PRD y el PRI en un escenario tripartidista, adicionalmente hay partidos con menor representación pero que en ocasiones hacen la diferencia: PVEM, PT Convergencia, PAN y Alternativa.

Aunque estos ocho partidos cuentan con representación en el Congreso federal y en la mayoría de los congresos locales, no por ello dejan de ser entidades de cabildo.

Pudiera pensarse que son los partidos, a través de los legisladores, el objeto del cabildo, y en gran medida lo son, pero no necesariamente coincide la postura de un partido político con la de la totalidad de sus legisladores y mucho menos con la del conjunto de una u otra Cámara.

Los partidos políticos cabildan de muchas formas en el Poder Legislativo sus agendas políticas plasmadas en sus plataformas electorales, planes de acción y demás documentos básicos.

Lo hacen desde fuera como partidos políticos nacionales, debatiendo en medios de comunicación, sosteniendo reuniones con el Poder Ejecutivo, con el propio Congreso y con otros partidos y organizaciones como los sindicatos y las cámaras empresariales.

Lo hacen desde el interior como un todo, es decir como grupos parlamentarios, cabildando y negociando sus respectivas agendas legislativas y proyectos con otros grupos parlamentarios.

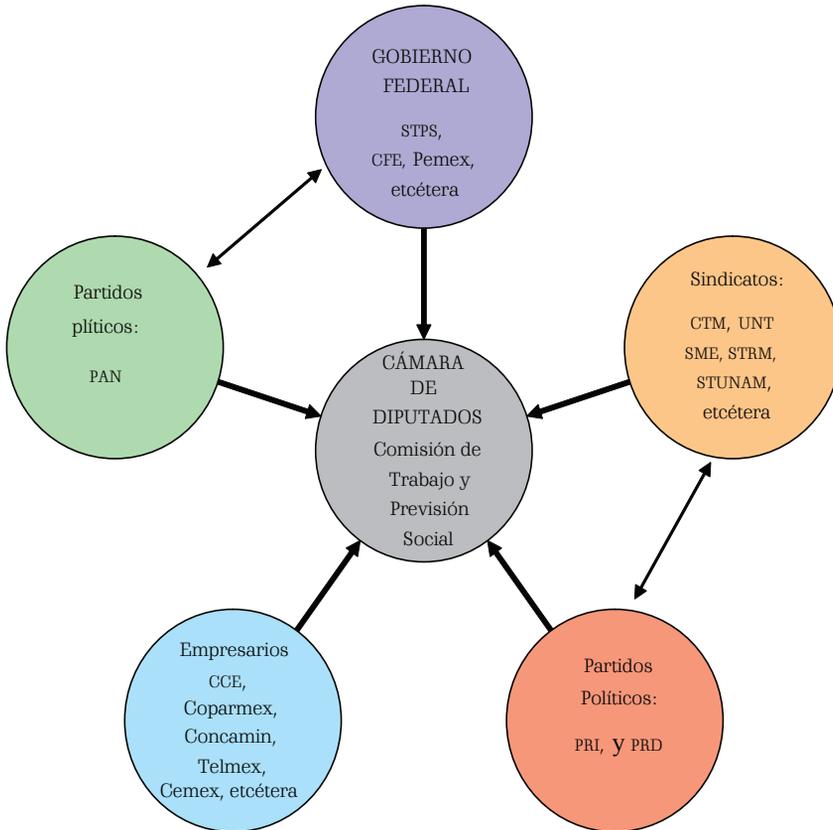
También hacen su cabildo de manera individual o en pequeños grupos de trabajo por temas, ya sea en comisiones o con legisladores de otros partidos involucrados en el tema.

La ventaja, obvia, que tienen los partidos políticos sobre el resto de las entidades o agentes de cabildo es la de contar entre sus filas con un buen número de diputados y senadores, y su estrategia se basa en la negociación política con otras fuerzas.

Ahora bien, la parte más compleja del cabildo es cuando sobre algún tema en particular diferentes actores o agentes cabildan en sentidos opuestos, lo que tensa y polariza la discusión haciendo más difícil la toma de decisiones.

Para dejar más claro el punto presentamos un gráfico que ejemplifica la situación anterior, aunque no necesariamente refleja la situación real, sólo se aproxima:

CABILDEO ENTRE VARIOS ACTORES
EN EL TEMA DE LA REFORMA LABORAL.



Tomando como ejemplo la reforma laboral propuesta por el gobierno federal, podemos encontrar que el objeto del cabildeo es la Cámara de Diputados y su Comisión del Trabajo y Previsión Social, donde está turnado el asunto para su estudio y dictamen.

En un primer plano, el propio gobierno promueve su reforma a través de la secretaría del Ramo (STPS) y las empresas públicas, adicionalmente, la postura es apoyada por el partido del gobierno y sus legisladores, el PAN.

Aunque los empresarios y sus cámaras y cúpulas están de acuerdo con la reforma, cabildean más allá del proyecto del Ejecutivo federal ya que pretenden obtener más beneficios de los que han sido propuestos.

En contraparte, los sindicatos y centrales obreras se oponen a la reforma planteada por el gobierno considerando que afecta los derechos obtenidos a lo largo de muchos años, así que cabildean para impedir que el proyecto prospere o en su defecto para evitar ser perjudicados.

Por su lado, partidos como el PRI y el PRD apoyan en gran medida a los obreros, ya que dependen de su apoyo político y en sus filas, como hemos visto, se encuentran legisladores vinculados a los sindicatos.

Los tipos de cabildeo o estrategias varían según el objetivo perseguido y el actor que lo implementan, por ello traemos aquí una clasificación de Lerdo de Tejada y Godina:⁴⁹⁴

- *Lobbying* al interior. Consisten en acuerdos de estrategia y acciones dentro de una organización.
- *Lobbying* preventivo. Pone en marcha una estrategia que anticipa políticas públicas que afectan la cooperación del futuro de la organización.
- *Lobbying* técnico. Promueve y convence de los méritos y necesidades técnicas de un proyecto.
- *Lobbying* promotor. Impulsa proyecto o iniciativas que benefician a la organización, a la región o a un grupo de interés.
- *Lobbying* de seguimiento. Realizar un trabajo para mantener y ampliar los beneficios logrados o para paliar o retardar las decisiones contra la organización.
- *Lobbying* legislativo. Impulsar iniciativas o propuestas para fortalecer la toma de decisiones ante los órganos legislativos, federales, locales o cabildos municipales.

La anterior clasificación no es excluyente y determinante. La actividad del cabildeo implica un proceso de incidir en la toma de decisiones como un proceso gradual en el cual la persuasión debe darse en todos los niveles, desde convencer a los particulares de llevar a cabo acciones de cabildeo hasta lograr convencer a los tomadores de decisiones (legisladores) de actuar en tal o cual dirección.

Adicionalmente, las actividades del cabildero, gestor de grupos de interés o promotor de causas, se dividen en dos tipos:

⁴⁹⁴Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *op. cit.*, pp. 128 y 129.

Actividades de política, las cuales implica incidir en la formación de la agenda política y actividades electorales; mientras que por el otro lado están las actividades de políticas públicas, en donde se busca incidir en la formación de una política pública o bien en la conformación de la legislación en torno a un tema determinado.⁴⁹²

Es momento pues de pasar a revisar las propuestas que existen en nuestro país para regular esta actividad y saber en qué estado se encuentran.

PROPUESTAS EN TORNO AL CABILDEO Y SU REGULACIÓN

Como hemos visto a lo largo de este análisis el cabildeo por sí mismo no representa un problema, sino el hecho de que no se encuentra reglamentado o regulado, pues de acuerdo con el marco legal de nuestro país es una actividad lícita.

Difícilmente a estas alturas podría prohibirse esta actividad, parece ser más conveniente evitar sus riesgos y aspectos negativos y potenciar sus beneficios en un sistema democrático estableciendo reglas claras y sanciones para quien no las cumpla.

Desde hace varios años Mauricio Reyes delineó un marco general para regular esta actividad, argumentando que “una vez tomada en cuenta la dimensión tanto pública como privada del cabildeo que empieza a desarrollarse en México, es conveniente avanzar en la discusión sobre algunas posibles reformas que presten a esta actividad un marco propicio para su desarrollo. Algunos de esos aspectos, cuya discusión sería de gran utilidad, son los siguientes:

Resulta indispensable avanzar en la construcción de un marco regulatorio que norme la actividad del cabildeo en el país, considerando, tanto las necesidades que surgen del ámbito federal, como las propias de los ámbitos estatal y municipal.

Es necesario fomentar una adecuada profesionalización de los cabilderos gubernamentales y particulares, contando con la participación de instituciones educativas, cuyos planes de estudio aborden temas del proceso legislativo y de derecho constitucional y administrativo, de concertación, de análisis político, comunicación social y de planeación estratégica, entre otros.

⁴⁹²Kevin W. Hula, *Cabildeo/Lobbying*, México, Limusa, 2004, p. 16.

Ligado con lo anterior, debe avanzarse en el fortalecimiento del propio Poder Legislativo, mediante la renovación y actualización de sus procedimientos internos y de su estructura, para dotarle de los cuadros adecuados para llevar a cabo de manera eficiente y transparente las labores de análisis, discusión y respuesta a los ciudadanos.

La construcción de una nueva arquitectura institucional en México deberá considerar como una nueva pieza, la figura del cabildero, considerando la posibilidad de integrar un registro y adoptar una reglamentación de los individuos o grupos que ejerzan esta actividad.⁴⁹³

El cabildeo y la promoción de causa son hoy en día actividades naturales y legítimas, propias de las naciones democráticas con sociedades abiertas, plurales y de alta competencia.

En un país como el nuestro, donde el déficit social, de desarrollo económico y convivencia política son muchos y complejos, se hace necesaria la jerarquización de tales problemas para su atención. Mucho se ha hablado de que lo urgente se ha comido a lo importante para la consolidación democrática. La conformación de un nuevo régimen político y de convivencia hace necesario que el proyecto de país sea consensuado y las herramientas democráticas situadas en su justa dimensión, como lo es el caso del *lobbying* o cabildeo.⁴⁹⁴

En síntesis, el cabildeo es una realidad que refleja una vida democrática más dinámica y plural, en el marco de un nuevo equilibrio entre los poderes federales, y en la cual los ciudadanos cuentan con vías más eficaces para promover sus intereses. En última instancia, se trata de una práctica que beneficia a la sociedad civil al promover su participación activa, organizada e institucional.

Por ello, los propios legisladores han presentado formalmente iniciativas sobre la materia para regular la actividad y darle un cauce institucional. Las propuestas más acabadas son las que han presentado el diputado Efrén Leyva (PRI) durante la LVIII Legislatura para crear una Ley Federal de Cabildeo, y las iniciativas de los senadores César Jáuregui (PAN) y Fidel Herrera (PRI) en las LVIII y LIX legislaturas respectivamente.

a) Comencemos por citar algunos aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo

⁴⁹³Mauricio Reyes López, *op. cit.*

⁴⁹⁴Edgar D. Heredia Sánchez, "Cabildeo: nuevos instrumentos de gobernanza democrática", *Casa del Tiempo*, México, UAM, junio de 2004.

y la Promoción de Causas presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo el 29 de abril de 2002.¹⁹⁵

En primer término hay que apuntar que la ley propuesta no sólo se limita a regular la actividad de cabildeo en el Congreso General, sino también en las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, dando un aspecto genérico a la materia a nivel federal.

En su exposición de motivos traza las siguientes afirmaciones importantes:

En todo caso, el cabildeo constituye una actividad jurídica legítima, protegida y garantizada a nivel constitucional bajo las garantías de libre asociación, la libertad de trabajo y el derecho de petición, que requiere, sin embargo, de una regulación puntual en tanto involucra la interpretación, representación, transmisión o gestión de intereses privados frente a las instituciones públicas.

De igual manera, al constituirse el cabildeo en una práctica particular equiparada con la figura civil de la gestión de negocios, su regulación frente al poder público corresponderá a cada orden de gobierno, federal o estatal, según sea el caso, precisamente por la orientación de las actividades negociales de que se trata. En todo caso, pueden preverse a nivel federal disposiciones que permitan el establecimiento de bases de colaboración entre los poderes de la Federación y las entidades federativas para la vigilancia y adecuado control de dichas actividades y de los sujetos que las realicen.

Las normas que se plantean para la regulación de la actividad profesional de cabildeo o promoción de causas, deben mínimamente obedecer a los siguientes criterios generales:

- Definir con toda claridad la naturaleza y alcances de la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas.
- Precisar con toda certeza los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia.
- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales, para la actividad de cabildeo.
- Producir un código de conducta de la actividad en cuestión.
- Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.

¹⁹⁵El texto completo se puede consultar en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, martes 30 de abril de 2002.

- Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo federal como del Legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.
- Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales.
- Regular las actividades de cabildeo en México de los nacionales y de los extranjeros.
- Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

La ley propuesta por el diputado Leyva consta de 20 artículos organizados en cuatro títulos: I. Disposiciones Generales, II. De los Servicios Profesionales de Cabildeo, que comprende el cabildeo legislativo y en el ámbito del Poder Ejecutivo, III. Del Registro Público Nacional de los prestadores de servicios profesionales de cabildeo, y IV. Responsabilidades y Sanciones.

En los artículos, 2o., 3o. y 4o. contenidos en el primer título de la iniciativa de ley se establecen conceptos fundamentales dignos de ser tomados en cuenta por lo que los reproducimos de manera íntegra:

Artículo 2o. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Cabildeo: La actividad profesional remunerada desarrollada por personas físicas o morales en representación de terceros, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos de entidades u organizaciones privadas o públicas frente a los órganos del Congreso de la Unión, que se traducen en productos legislativos conforme a las leyes, los reglamentos y la práctica parlamentarias.

II. Promoción de causas: Son procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de grupos o sectores determinados de la sociedad civil, por los cuales se busca incidir en el ámbito de los poderes públicos, en el pleno uso de sus derechos humanos y políticos, con el objeto de lograr el cumplimiento de objetivos concretos en función de sus planteamientos y propuestas.

III. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República,

IV. Órganos legislativos: Los señalados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los reglamentos y acuerdos parlamentarios de las Cámaras que lo integran, incluidas las comisiones, grupos de trabajo, comités y los órganos políticos y de dirección legislativa.

V. Registro de Cabilderos: El Registro Público, integrado con la información de las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades profesionales de cabildeo;

VI. Ley: La Ley Federal Para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas; y

VII. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Artículo 3o. Mediante los servicios profesionales de cabildeo o las acciones de promoción de causas, pueden buscarse los siguientes objetivos:

I. La promoción, iniciación, reformas, derogación, ratificación o abrogación, de Leyes o decretos, acuerdos o reglamentos, de la competencia del Congreso de la Unión, las Cámaras de Senadores o Diputados y los correspondientes órganos legislativos técnicos, políticos y de dirección;

II. La reforma, derogación, ratificación o abrogación de reglamentos expedidos por el Ejecutivo federal en ejercicio de sus facultades y competencia;

III. La adopción de decisiones o ejecución de acciones administrativas, programáticas o de gobierno que tengan que ver con políticas públicas y las facultades asignadas constitucional y legalmente al Ejecutivo federal y sus dependencias y a las entidades paraestatales; y

IV. Todos aquellos otros de similar naturaleza que guarden relación con los anteriores.

Artículo 4o. Para los efectos de la presente ley, se definen como cabilderos o gestores de promoción de causas, a las personas físicas o jurídicas, nacionales y extranjeras, que desarrollan, previa su inscripción en el Registro respectivo, en forma profesional, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las legislaciones y decisiones emitidas o por emitir de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o de carácter administrativo, conforme a las condiciones y modalidades determinadas.

En todo caso, debe entenderse a las acciones de cabildeo o de promoción de causas, como gestiones de particulares o de grupos de interés que se ejercen en legítimo uso de los derechos de libre asociación, de petición y la libertad de trabajo, y que de ningún modo establecen obligaciones a cargo de los órganos y autoridades de orden público a las que se dirijan, fuera de las constitucional y legalmente establecidas para garantizar el disfrute y ejercicio de tales garantías.

Destaca en el proyecto la prohibición para ofrecer servicios de cabildeo si previamente no se cuenta con un registro ante el Poder Ejecutivo y ante la presidencia del Congreso, lo cual obligaría a los cabilderos a lega-

lizarse y transparentarse ante el público usuario y el propio Estado, contando así con un registro o catálogo nacional de quienes se dediquen a esta materia.

La iniciativa fue turnada a las comisiones de Gobernación y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y permanece ahí sin haber sido dictaminada.

b) Por su parte, el senador César Jáuregui Robles presentó el 11 de diciembre de 2001 una iniciativa con proyecto de Reglamento del Senado de la República.⁴⁹⁶ Aunque no es propiamente una propuesta específica sobre el cabildeo, el senador Jáuregui incluye en su proyecto algunos artículos relativos a regular dicha actividad.

Entonces, este proyecto no pretende regular la actividad mediante una ley especial, sino que en un ejercicio general incorpora el concepto y la regulación del cabildeo dentro de la Iniciativa de Reglamento del Senado de la República. Este enfoque puede resultar más adecuado, ya que la principal pretensión de una regulación al cabildeo debe ser la limitación de sus posibles efectos nocivos. Dichos efectos se acotarán en la medida en que los actos que los legisladores realicen a partir de las influencias ejercidas sobre ellos sean transparentes y congruentes con intereses legales y democráticos. Es decir, que las causas que conducen a éstos a tomar sus decisiones sean conocidas por todas las partes directamente interesadas en la regulación de que se trate; y que no respondan exclusivamente a los intereses del grupo u organización que llevó a cabo el cabildeo para influenciarlas.

El carácter innovador frente a otras iniciativas presentadas radica en que se dirige no sólo al cabildeo y a la regulación de los grupos, sino primordialmente a las instancias públicas, es decir, al órgano mismo en el que se llevará a cabo la actividad de cabildeo. De tal manera, coincide tangencialmente con las otras iniciativas sobre la materia, en tanto que contempla la creación de un registro; pero en este caso, no remite su creación y administración a otra esfera de poder, sino que las personas u organizaciones que de manera usual representen a los grupos de interés en labores de cabildeo, deberán registrarse ante la Secretaría General de Servicios Administrativos de la Cámara de Senadores.

El mencionado registro, según el artículo 130 de la iniciativa, se realizará mediante un escrito que contenga:

⁴⁹⁶El texto completo se puede consultar en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, México, 14 de diciembre de 2001.

- nombre o denominación de la organización,
- actividad principal de la organización, y
- domicilio y Registro Federal de Contribuyentes.

También se identifican disposiciones dirigidas a los grupos; de tal manera que se establece la nota distintiva al delinear el procedimiento para llevar a cabo el cabildeo. Tal procedimiento, según lo establecido en el artículo 127 del proyecto, iniciará con un escrito presentado ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios por parte de los peticionarios, el cual contendrá los siguientes datos:

- denominación del grupo de interés y nombramiento de sus representantes,
- domicilio de los representantes,
- descripción concreta del asunto,
- posibles soluciones a la cuestión planteada,
- argumentos que sustenten sus afirmaciones, y
- nombres de los senadores o comisiones con las que se pretenda mantener conversaciones relativas al asunto.

Asimismo, la iniciativa de reglamento continúa con el establecimiento de dicho procedimiento mediante la imposición de la obligación a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, misma que consiste en enviar dicho escrito a la presidencia de la Mesa Directiva para su inclusión dentro de la agenda de dicho órgano legislativo, para que ésta determine la o las comisiones a las que se enviará. Además, conforme al artículo 128 del proyecto, el expediente deberá ser registrado en el libro de actas respectivo. Por último y de suma importancia, el artículo 129 establece que todas las comunicaciones escritas y actas que se produzcan por motivo del cabildeo podrán ser publicadas en la *Gaceta Parlamentaria*, a juicio de la Mesa Directiva.

c) Para terminar con la revisión de las propuestas legislativas, traemos la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General en materia de cabildeo, presentada por el senador Fidel Herrera Beltrán el 30 de marzo de 2004.¹⁹⁷

La exposición de motivos de la iniciativa argumenta entre otras cosas lo siguiente:

¹⁹⁷El texto completo se puede consultar en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, LIX Legislatura, México, 30 de marzo de 2004.

Ante el planteamiento de emitir una legislación que regule actividades privadas, nos encontramos, entre otros, con el conflicto de que la facultad para determinar qué profesiones requieren de cédula profesional para su ejercicio, corresponde a los estados y no a la Federación, por lo que el Congreso de la Unión no tiene potestades para legislar en la materia.

Otro de los conflictos es que las iniciativas que hasta ahora se han presentado al respecto, limitan a que la atención de intereses sólo podrá ser solicitada a través de los cabilderos, lo cual vulnera la garantía individual consagrada en el artículo 8o. constitucional.

En un contexto de interés público, e independientemente de los pasos que en los distintos órdenes se puedan ir dando en esta cuestión, resulta oportuno dotar al Congreso de un marco regulatorio básico que permita ordenar dichas actividades al interior del Congreso, darles transparencia y un sentido específico a fin de prevenir las conductas irregulares que se puedan generar en el ejercicio de estas tareas.

Podemos entonces crear un apartado en la Ley Orgánica del Congreso General que regule la actividad para planear y supervisar las reuniones que se llevan a cabo entre los grupos de interés y los legisladores [...].

La iniciativa del senador Herrera se centra fundamentalmente en generar un marco regulatorio que obligue a los cabilderos que deseen desarrollar su actividad ante el Congreso a registrarse en un órgano propuesto denominado: Unidad Especializada de Enlace, que funcionará para ambas cámaras y que dé respuesta y realice las diligencias que de estas actividades devengan pero, sobre todo, establecer que estos procedimientos de comunicación y análisis de propuestas sean gratuitos.

El artículo 138 del proyecto define los requisitos que serían necesarios para obtener un registro ante el órgano mencionado y así poder ejercer la actividad:

Artículo 138

1. Con el propósito de establecer un control y un registro de las actividades mencionadas en el artículo anterior, los solicitantes deberán presentar ante la Unidad de Enlace, una solicitud por escrito, en la cual deberá contenerse al menos lo siguiente:

- a) Nombre, denominación o razón social,
- b) Acreditación de personalidad o la de sus representantes,
- c) Domicilio,

- d) Acreditar interés personal o de grupo en el asunto,
- e) Motivos y fundamentos de su solicitud;
- f) Descripción detallada de su planteamiento.

Se trata pues de adicionar la Ley Orgánica del Congreso General con un Título Sexto, denominado De las promociones ante el Congreso y de la actividad del Cabildeo, para según el propio senador "...dar solución a la existencia de estas actividades dentro del Congreso, la cual encuentra su objeto en coordinar y conciliar los intereses de la mayoría de los miembros de un órgano colegiado con los de los gremios interesados y personas que promuevan e impulsen de manera ordenada la elaboración, reformas o modificaciones de los diversos productos legislativos".⁴⁹⁸

Obviamente estas tres iniciativas y otras que existen no contienen por sí mismas la solución al problema planteado: como permitir el ejercicio de los derechos constitucionales entendidos como el ejercicio del cabildeo y la promoción de causa, potenciando sus virtudes y neutralizando sus efectos, pero sumando sus partes más innovadoras y aunándolo a los estudios que existen podríamos encontrar un marco regulatorio adecuado a nuestra muy particular circunstancia.

Para Édgar Heredia, la recomposición del escenario político no sólo resulta vital para el buen desempeño del cabildeo, sino para el de todas las actividades del gobierno en su conjunto, lo cual hace indispensable al menos tres retos en lo inmediato para el país y sus autoridades.⁴⁹⁹

Primero: es urgente rediseñar el modelo de convivencia y participación de los tres poderes de la unión, con objeto de promover un modelo de pesos y contrapesos, en el sentido madisoniano del término, donde los poderes sean corresponsables de la toma de decisiones por cooperación y no por función o facultad legal.

Segundo: este arreglo jurídico-institucional tiene que impactar en el establecimiento de un nuevo orden normativo en todos los órdenes de la vida nacional, con lo cual se deje en claro un estado de derecho que regule la vida en sociedad.

Tercero: el lobbying debe de dar paso a un esquema de profesionalidad donde se deje en claro que el cabildero es un profesional del análisis de políticas públicas y de la vida política y económica y no un mero sujeto encargado de las

⁴⁹⁸Fidel Herrera Beltrán, "Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General", *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, LIX Legislatura, México, 30 de abril de 2004.

⁴⁹⁹Édgar D. Heredia Sánchez, *op. cit.*

relaciones públicas. La actividad además de profesionalizarse requiere de un doble ejercicio de transparencia: por un lado, debe contar con la transparencia y las facilidades de acceso a las actividades que lleva a cabo el gobierno (no sólo el lobbyist, sino la sociedad en su conjunto debe de saber qué y cómo hace su tarea el gobierno), con objeto de reducir las sospechas a las que la actividad misma es inherente; por otro lado, debe asegurarse que la legitimidad de los intereses privados y su gestión ante los tomadores de decisiones no conduzcan a la obtención de beneficios ilegales.

Redondeando y concluyendo desde la perspectiva de esta investigación, la actividad del cabildeo y la promoción de causa ante el Congreso General y los órganos legislativos locales debe estar debidamente reconocida y normada para evitar sus efectos nocivos y potenciar sus virtudes en un sistema democrático y participativo.

En el caso federal, que podría servir de marco general para el resto de los congresos, sería conveniente establecer como lo planteó en su momento el senador Fidel Herrera un Título específico en la Ley Orgánica del Congreso que delinee las pautas generales de esta actividad, la responsabilidad de los legisladores cuando sean objeto de ella y establecer la obligación de quien pretenda ejercerla a registrarse ante las instancias indicadas en cada Cámara.

Adicionalmente y para cerrar el círculo, emitir una ley sobre la materia como la planteó el diputado Efrén Leyva, donde se llegue al detalle y se toquen todos los supuestos que puedan darse desde la experiencia propia y la del derecho comparado.

En cualquier caso, lo fundamental sería dar cauces formales al cabildeo entre poderes e instituciones públicas y regular el cabildeo privado y de las organizaciones sociales.

Obligar a quienes ofrecen servicios de cabildeo y a quienes pretenden ejercerlo por su cuenta para promover sus intereses lo hagan público, de tal forma que se lleve un registro detallado en cada una de las cámaras del Congreso, en los congresos locales y ante el Poder Ejecutivo Federal.

"Se debe considerar que el Lobbying es una profesión que necesita tener algún tipo de certificación, y esto último no se ve con claridad en los trabajos que se han llevado a cabo por parte de quienes han iniciado leyes en este sentido. Por supuesto, los legisladores en funciones no podrían hacer Lobbying."²⁰⁰

²⁰⁰Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *op. cit.*, p. 145.

Como lo hemos visto a lo largo de este capítulo y tal como lo propusieron varios agentes y despachos de cabildeo, contar con un Código de Ética de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas, sería indispensable.

Por último, esta normatividad sobre la materia deberá contener un apartado muy claro y preciso sobre la participación de los extranjeros en el cabildeo, las restricciones para ellos y los nacionales que se asocien con éstos, así como las sanciones a quien viole las reglas.

Anexo

Cuadros analíticos de 10 iniciativas de reforma constitucional que proponen la reelección inmediata de los legisladores

1: Cámara de Diputados

LVII Legislatura

29 de octubre de 1998

Diputado Mauricio Rossell Abitia

PRI

Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores podrán ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el periodo inmediato y los diputados hasta en tres. Una vez transcurridos dichos periodos consecutivos, ambos podrán presentarse nuevamente como candidatos al mismo cargo una vez pasado, por lo menos, un periodo intermedio.

Los legisladores electos, ya sea por el principio de mayoría o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros, y por más de tres periodos consecutivos los segundos.

Los senadores y diputados propietarios que no puedan ser reelectos para el periodo consecutivo conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, tampoco podrán ser electos con el carácter de suplentes.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de septiembre del año 2000.

Modificaciones y adiciones a los artículos 59, 66, 73 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Primero. Para permitir la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo, mediante la posibilidad de la reelección inmediata de los mismos, se modifica el artículo 59 para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:

Los diputados por el principio de representación proporcional y los senadores podrán ser reelectos por un periodo.

Los diputados de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta por tres periodos.

Los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalan en los dos párrafos anteriores.

Los senadores y diputados suplentes, siempre que no hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos, con el carácter de propietarios, para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalen en los párrafos segundo y tercero.

[La iniciativa también proponía la modificación de los artículos 66, 73 y 93 de la Constitución en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo.]

Transitorio

Único. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo primero. Se reforman el artículo 59, el artículo 93 párrafo tercero, y el artículo 116, inciso II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores y diputados podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato, de acuerdo con los principios siguientes:

I. Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta tres.

II. Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la fórmula de candidatos que los partidos políticos registren en la elección respectiva.

III. Los diputados y senadores, elegidos ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

IV. Los senadores y diputados propietarios podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de cuatro periodos consecutivos los segundos; pero los diputados y senadores propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o quinta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes.

Artículo 93. [Este artículo trata de otro asunto]

Artículo 116. ...

II. ...

Los diputados a las Legislaturas de los Estados podrán ser reelectos para el periodo inmediato, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 59 de esta Constitución.

[El resto de la iniciativa trata sobre otros asuntos de modernización legislativa.]

Decreto que reforma los artículos 59 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforman los artículos 59 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión sólo podrán ser reelectos para el periodo inmediato por una sola vez. Los partidos políticos, en los términos que señale la ley, sólo podrán postular hasta un veinte por ciento del total de sus candidatos propietarios para reelegirse en la integración de un órgano legislativo.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes, salvo en los casos y modalidades que correspondan a la reelección prevista en el párrafo anterior.

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

(Continuación)

Cámara de Diputados

LVII Legislatura

1o. de junio de 2000

Diputado Miguel Quiroz Pérez

PRI

Los diputados a las legislaturas de los estados sólo podrán ser reelectos para el periodo inmediato por una sola vez. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes; salvo que lo fuesen, por una sola vez. Los partidos políticos, en los términos que señale la ley, sólo podrán postular hasta un veinte por ciento de candidatos propietarios y suplentes para su reelección inmediata en la integración del órgano legislativo correspondiente.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero. Las Legislaturas de las entidades federativas así como el Congreso de la Unión, deberán adecuar sus legislaciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, en un plazo que no excederá de un año contado a partir de su entrada en vigor. En el caso de las entidades federativas en las que deban efectuarse elecciones locales dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, las reformas a los ordenamientos correspondientes deberá efectuarse dentro del plazo que señalen las leyes aplicables, para su modificación antes del inicio del proceso electoral correspondiente.

Cámara de Diputados

LVIII Legislatura

27 de marzo de 2001

Diputado Amador Rodríguez Lozano

PRI

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 26; el artículo 52; el segundo párrafo del artículo 53; el proemio y la fracción IV del artículo 54; el primer párrafo del artículo 56; el artículo 59; el artículo 64; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 63; el párrafo primero del artículo 69; los párrafos segundo y tercero del artículo 70; la fracción IV del artículo 74; el artículo 75; las fracciones I, II y X del artículo 76; el artículo 88; las fracciones II y IX del artículo 89; los párrafos segundo y tercero del artículo 93; y, el párrafo séptimo del apartado B del artículo 102. Se adiciona un párrafo segundo y un tercero al artículo 69; una fracción IV, y un último párrafo al artículo 74; un inciso k) al artículo 72; las fracciones XXIX-K, XXIX-L y XXIX-M al artículo 73; una fracción X al artículo 76,

recorriéndose la última para pasar a ser la XI; una fracción V al artículo 77; los párrafos tercero, cuarto y sexto al artículo 93. Se deroga el último párrafo del artículo 26; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

[Como se puede apreciar en el artículo único del proyecto, la iniciativa proponía reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución en materia de Poder Legislativo.]

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato, bajo las bases siguientes:

I. Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.

II. En los términos de la fracción anterior, quienes hayan ocupado el cargo de diputado o senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un periodo del cargo respectivo.

III. Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.

IV. Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.

V. Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

VI. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de tres periodos consecutivos los segundos; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes.

Transitorio

Único. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:

I. Los senadores solamente podrán ser reelectos por dos ocasiones, atendiendo al periodo establecido en el artículo 56 de esta Constitución.

(Continuación)

Cámara de Diputados LVIII Legislatura 21 de noviembre de 2001

Diputado José Francisco Yunes Zorrilla PRI

II. Los diputados podrán ser reelectos hasta por cinco ocasiones, conforme al periodo señalado en el artículo 51 del presente ordenamiento.

III. Una vez que concluya la gestión máxima posible de los senadores y diputados, conforme a las fracciones anteriores, deberán dejar transcurrir al menos un periodo intermedio para poder contender al mismo cargo.

IV. Los senadores y diputados suplentes que no hubieren entrado en funciones, podrán ser postulados para el mismo cargo con el carácter de propietarios en el periodo inmediato, pero en caso de haber ejercido el cargo, se sujetarán a las limitaciones establecidas en este precepto para los propietarios.

V. Los senadores y diputados propietarios que hayan desempeñado el cargo por los periodos máximos señalados en las fracciones I y II de este artículo, no podrán ser postulados para el mismo cargo con carácter de suplentes, sin que haya mediado al menos un periodo intermedio.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cámara de Diputados LVIII Legislatura 20 de marzo de 2002

Diputado Felipe Calderón Hinojosa PAN

Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforman los artículos 59; 63, párrafo primero; 65, párrafo primero; 66, párrafo primero; 70, párrafos primero y segundo; 74, párrafos segundo y sexto de la fracción cuarta; 77, fracción cuarta; 93, párrafo tercero; 116, párrafo segundo de la fracción segunda; se adicionan al artículo 63 los incisos a), b), c) y d) en el párrafo primero; 70, con un párrafo cuarto y el actual párrafo cuarto se recorre al quinto; 73, dos fracciones; 93, con los párrafos cuarto y quinto; y se deroga el párrafo segundo del artículo 66, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 59. Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos para un periodo consecutivo. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.

Cámara de Diputados LVIII Legislatura 20 de marzo de 2002

Diputado Felipe Calderón Hinojosa PAN

Los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116.

.....

I.

II.

Los diputados propietarios a las legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que señalen las Constituciones de los estados.

.....

III. a VII. ...

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cámara de Senadores LVIII Legislatura 10 de abril de 2003

Senador Demetrio Sodi de la Tijera PRD, PRI Y PAN.

Proyecto de decreto

Artículo único. Se reforma el artículo 59 y se deroga el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Artículo 116. ...

...

I...

II...

(Se deroga el párrafo segundo)

...

III. a VII. ...

Transitorios

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. Los legisladores federales y los miembros de las legislaturas locales que participen en el proceso de esta reforma constitucional no podrán ser reelectos para la legislatura inmediata a la de la aprobación del presente Decreto.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83 y deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para unificar la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión y la reelección inmediata de los primeros por un solo periodo legislativo e introducción en la Constitución federal, de la figura del referéndum para ratificar o remover al Presidente de la República, a la mitad de su periodo constitucional, para quedar de la siguiente manera:

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83 y se deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos por una sola vez, para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que los primeros no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día 1o. de enero del año 2006.

Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los preceptos relativos de esta Constitución, con la oportunidad necesaria para que entren en vigencia simultáneamente con las presentes reformas.

Tercero. Los diputados de la LIX Legislatura no podrán reelegirse esta vez de manera inmediata, al terminar su periodo legislativo.

Proyecto de iniciativa de decreto:

Que reforma los artículos 52, 53, 55 fracción III, 56, 59, 60, 63 y deroga los artículos 54 y 55 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión propietarios y suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores no podrán ser reelectos más de dos veces y los diputados no podrán ser reelectos más de cinco veces.

[El resto de los artículos a reformar tratan sobre otros asuntos de modernización del Poder Legislativo.]

Bibliografía

- ABELLÁN, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio (ed.), *El almanaque mexicano*, México, Grijalbo, 2000.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI, 1997.
- , *Tratado de derecho constitucional*, t. 4, México, Oxford, 1999.
- CARBONELL, Miguel, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, "La reelección legislativa inmediata", *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- CERVANTES HERRERA, José, *El estatuto de las diputadas y de los diputados en el estado de Guanajuato*, México, Congreso del Estado de Guanajuato, LVII Legislatura, 1998.
- "Conato de bronca entre los senadores Salgado Macedonio y Pérez Jácome", *La Jornada*, México, 14 de abril de 2000, p. 8.
- CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, DIRECCIÓN DE CABILDEO Y ENLACE LEGISLATIVO; *10 propuestas de la Coparmex para el fortalecimiento del Congreso de la Unión*, México, 2002.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, México, 2000.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Cambio XXI, 1993.
- DÍAZ SANTANA, Héctor, "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Flacso y Cámara de Diputados, 2000.
- Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- "Diputado panista utilizó el fuero para orinar en la calle", *La Crónica de Hoy*, México, 25 de noviembre de 2001, véase www.cronica.com.mx

- “Ebrio el diputado perredista Félix Salgado golpeó a policías de la spp, lo detuvieron y quedó libre”, *La Crónica de Hoy*, México, 3 de septiembre de 2000, véase www.cronica.com.mx
- ESQUIVEL, Rocío, “Desacuerdos en el Congreso, buen negocio para cabilderos”, *Milenio Diario*, México, 24 de febrero de 2004.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, “Origen histórico de la inmunidad e inviolabilidad parlamentarias”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, Madrid, 1986.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia, “Estudio comparativo relativo a los estatutos de los parlamentarios en diversos países del mundo”, México, Reporte de Investigación, SIA, Cámara de Diputados, 2004.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1998.
- GORDOA, Víctor, *El poder de la imagen pública*, México, Edamex, 1999.
- GUERRERO OROZCO, Omar, “La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política”, *Revista de Administración Pública*, núm. 96, México, INAP, 1997.
- Guía Informativa*. Reglas Generales y Proceso de Incorporación al Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, México, Cecafp, Cámara de Senadores, LIX Legislatura, mayo de 2004.
- HEREDIA SÁNCHEZ, Édgar D., “Cabildo: nuevos instrumentos de gobernanza democrática”, *Casa del Tiempo*, México, UAM, junio de 2004.
- HULA, Kevin W., *Cabildo/Lobbying*, México, Limusa, 2004.
- LERDO DE TEJADA, Sebastián y Luis Antonio Godina Herrera, *El Lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- “La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, enero de 1996.
- MADISON, James *et al.*, *The Federalist Papers*, EUA, 1787-1788, tomado de thomas.loc.gov
- MERINO, Mauricio, en *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, t. II, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C., México, 1978.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, 1748.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Anáhuac del Sur, 2001.
- , *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000.
- NAMORADO URRUTIA, Pericles, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1998.
- OLLERO, Andrés, *La función actual del Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados del Congreso General-UNAM, 1994.

- “Ortiz en la Cámara: trifulca y desencuentro. Ira de Barbosa e insultos del *Bronx* ocasionaron la reyerta”, *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 1997, pp. 1 y 24.
- Primera Enmienda, “Constitución Política de los Estados Unidos de América”, tomado de www.archives.gov
- QUIROZ PÉREZ, Miguel, “¿Reelección o no reelección en los órganos de gobierno de elección popular?”; *Crónica Legislativa*, núm. 12, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- RABASA, Emilio *et al.*, *Mexicano esta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 1997.
- REMES, Roberto, “Danza con Lobby”, *Los Congresistas*, año 2, núm. 32, México, 15 de enero de 2002.
- REYES LÓPEZ, Mauricio, “El cabildeo en la división de poderes”, *Crónica Legislativa*, núm. 15, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 10. de julio a 28 de agosto de 2000.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura e IJ-UNAM, 2003.
- ROSSELL, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000.
- ZUBIRI APALÁTEGUI, Xavier, *La dimensión histórica del ser humano*, Madrid.

Índice

PRÓLOGO	
<i>José Ojeda Bustamante</i>	9
INTRODUCCIÓN	
<i>Rodolfo Jarquín Nava y William Jensen Díaz</i>	11
Capítulo I	
REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES	15
El establecimiento de la no reelección inmediata en México. La Convención de Aguascalientes del PNR	17
Iniciativa del PPS sobre la reelección inmediata de los diputados (1964)	21
Debate sobre la iniciativa que proponía la reelección inmediata de diputados en la prensa de 1964	30
El debate actual sobre la reelección inmediata en la alternancia	33
Iniciativas y propuestas sobre la reelección legislativa	46
Capítulo II	
ÉTICA Y DISCIPLINA PARLAMENTARIA	57
Marco conceptual: legislador federal, ética, moral y disciplina.	70
Régimen de ética y disciplina parlamentaria.	77
Debate actual sobre la ética y la disciplina de los legisladores	102
Capítulo III	
EL CABILDEO PARLAMENTARIO	111
Marco conceptual del cabildeo	111
Origen del cabildeo	114
Aplicación del cabildeo en Estados Unidos	117

El cabildeo legislativo en el Congreso de México	123
Propuestas en torno al cabildeo y su regulación	179

Anexo

CUADROS ANALÍTICOS DE 10 INICIATIVAS

DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROPONEN

LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES	191
---	-----

BIBLIOGRAFÍA	199
--------------------	-----



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad de Occidente
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
<i>LLX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Mexicano de Estrategias	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Aravón</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Integración para la Democracia Social, APN	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de Sonora	Internacional Socialista	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de California Santa Cruz	Universidad Veracruzana
		Universidad de Colima	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Guadalajara	

México atraviesa por un proceso histórico conocido como transición política, este proceso se inició en la década de los sesenta con la introducción de los diputados de partido, en las décadas subsecuentes, el régimen en el poder continuó con esta dinámica de inclusión de las minorías y las oposiciones en los espacios políticos.

El proceso hace crisis en la elección presidencial de 1988, momento en el que se pone en entredicho la legitimidad del sistema político, es ahí cuando la transición se acelera con el objeto de dar mayores espacios a las oposiciones y credibilidad a los procesos electorales, hasta llegar a dos momentos fundamentales: 1. la elección de 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y 2. la elección presidencial del 2000, momento en que el PAN conquista la presidencia, pero ningún partido presenta mayoría en las cámaras del Congreso.

Salvo la reforma política-electoral de 1977 que fortaleció y modernizó, entre otros, al Poder Legislativo, el resto de las modificaciones legales se limitaron a lo electoral. En otras palabras, el sistema se abocó a modificar las reglas de acceso al poder (normas electorales) para liberar presiones y dejó de lado las reglas de ejercicio del poder (normas políticas y orgánicas). Por ello, la situación que enfrentamos actualmente es de plena competencia electoral, pero de obsolescencia o vacío legal para una convivencia política y ciudadana sana, en una sociedad con visiones muy diversas.

Por ello, fenómenos como el cabildeo, exponen las debilidades del Congreso y sus miembros, la falta de mecanismos de fortalecimiento de las Cámaras, como la reelección inmediata, dejan en una situación desigual al Legislativo frente al Poder Ejecutivo, y a los ciudadanos, en una situación de olvido, pues no son ellos el objeto real de las políticas, por ello, también la necesidad de hablar del establecimiento de un régimen de disciplina parlamentaria, que evitaría o controlaría los abusos y omisiones de los legisladores.

Este trabajo analiza tres temas: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales, bajo el enfoque de la nueva realidad traída por la transición política. Cada uno de ellos estudiado de manera independiente desde su origen, desarrollo y estudio comparativo. Culmina con una propuesta a manera de conclusión.

EL AUTOR

Miguel Ángel
Porrúa

