

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO
2000 EN LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL
PODER LEGISLATIVO.

TESIS

Que para obtener el grado de:
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos
PRESENTA
ALFONSO DEL ROSAL Y HERMOSILLO

TUTOR
DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

*Dedicado especialmente para mi madre Blanca Delia
Hermosillo por su amor y apoyo incondicional a lo largo
de mi vida.*

A mis hermanos Arturo y Angélica.

*A la memoria de mi padre Alfonso Del Rosal Andrade,
ejemplo permanente.*

*Con gran cariño a la Cámara de Diputados, institución en
la que he aprendido y me he desarrollado.*

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

TESIS
EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

ÍNDICE GENERAL

• Introducción.	6
• Capítulo I.- “Sistema Político Mexicano; teoría y realidad”.	9
1. Concepto de sistema político.	10
2. Sistema político mexicano.	13
2.1. Poder Legislativo.	17
2.1.1. Congreso General.	21
2.1.2. Cámara de Diputados.	24
2.1.3. Cámara de Senadores.	31
2.1.4. Comisión Permanente.	38
3. Operación real del sistema político mexicano (1920-2000).	41
4. La apertura del sistema. Las reformas electorales de 1963, 1977, 1986 y 1993.	45
5. La primera experiencia de un equilibrio entre Poderes.	55
5.1. La reforma electoral de 1996.	55
5.2. La LVII Legislatura.	61
6. Concepto de transición política.	65
7. Efectos en el sistema político mexicano de la transición política del año 2000.	69
7.1. Efectos en el Poder Legislativo mexicano de la transición política del año 2000.	73

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- **Capítulo II.-** “Impacto de la Transición en el Poder Legislativo. Los factores dependientes”. 77

Elementos para la Profesionalización del Congreso y sus Cámaras:

8. Fortalecimiento del sistema de comisiones.	79
8.1. Conceptualización y clasificación de las comisiones.	79
8.2. Propuesta para fortalecer el trabajo de las comisiones.	86
9. Reelección inmediata de legisladores.	103
9.1. El establecimiento de la no reelección inmediata en México. La Convención de Aguascalientes del PNR.	104
9.2. Iniciativa del PPS sobre la reelección inmediata de los diputados (1964).	108
9.3. Debate sobre la Iniciativa que proponía la reelección inmediata de diputados en la prensa de 1964.	117
9.4. El debate actual sobre la reelección inmediata en la alternancia.	120
9.5. Iniciativas y propuestas sobre la reelección legislativa.	132
10. Servicio profesional de carrera legislativa.	141
10.1. Conceptualización del servicio profesional de carrera.	141
10.2. El servicio profesional de carrera en otros países y sus antecedentes en México.	143
10.3. Implementación del Servicio Profesional de Carrera en el Congreso General.	153

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

• Capítulo III.- “Impacto de la Transición en el Poder Legislativo. Los factores externos”.	161
Régimen de responsabilidad y el cabildeo en el Congreso:	
11. Ética y disciplina parlamentaria.	162
11.1. Marco conceptual: legislador federal, ética, moral y disciplina.	174
11.2. Régimen de ética y disciplina parlamentaria.	181
11.3. El debate actual sobre la ética y la disciplina de los legisladores.	204
12. El cabildeo parlamentario.	211
12.1. Marco conceptual del cabildeo.	211
12.2. Origen del cabildeo.	214
12.3. Aplicación del cabildeo en los Estados Unidos.	216
12.4. El cabildeo legislativo en el Congreso de México.	221
12.5. Propuestas en torno al cabildeo y su regulación.	274
• Conclusiones Generales.	285
• Anexo Único.	303
• Bibliografía.	313

TESIS
EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

INTRODUCCIÓN.

El porqué de plantear esta investigación esta vinculado al nuevo papel que el Poder Legislativo ha tomado desde hace unos 10 años aproximadamente, cuando este ente público comenzó a ser un actor político importante, tal como en teoría establece la Constitución Política.

Pero ese nuevo papel y los cambios político–electorales recientes han traído consigo una revaloración del Legislativo, pero al mismo tiempo lo han puesto en una coyuntura difícil de superar.

A qué nos referimos entonces: ¿La transición impactó positiva o negativamente al Congreso? Eso es lo que este trabajo ha de resolver, pues aunque políticamente las Cámaras legislativas se ven liberadas para efectos políticos, muchos procesos no están contemplados en nuestra legislación y nos percatamos que tanto tiempo de letargo y sumisión de un Poder a otro trajeron consigo la obsolescencia y el anquilosamiento de nuestra institución parlamentaria.

Aunado a lo anterior, hubo que tener en cuenta primeramente que las Cámaras del Congreso han crecido en términos cuantitativos de manera dramática. Por un lado la Cámara de Diputados ha pasado de tener 178 diputados en el año 1961 a 231 en 1973, 400 miembros en 1979, hasta llegar a 500 diputados desde 1988 a nuestros días, que en términos porcentuales representa un aumento del 280% en un periodo de 20 años¹. Por otro lado, el Senado de la República, pasó a partir de la reforma electoral de 1993 de tener 64 integrantes a 128 que mantiene hasta nuestros días, duplicando el número de escaños.

La primera impresión que tenemos de esto es que ambas Cámaras se han vuelto muy pesadas y numerosas y por tanto todos sus procesos internos se vuelven cada vez más complejos.

De tal manera que el objetivo que nos planteamos en este trabajo fue estudiar y desarrollar las fases y fenómenos más destacados de la nueva vida institucional del Poder Legislativo a raíz del cambio político en México derivado de las elecciones federales del año 2000 y sus antecedentes más recientes en la historia política.

¹ VER: Cuadro II.1, Tabla de representación del crecimiento del número de diputados y senadores de 1961 a 1994.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Nos referimos a las fases cuando hablamos de los momentos políticos que fueron trazando el camino de la transición política² del año 2000 y los momentos subsecuentes de una incipiente consolidación democrática.

Por fenómenos entendemos que son las circunstancias y eventos que a partir de la transición han generado un debate de cambio en la estructura y funcionamiento de las Cámaras del Congreso, como son la reelección inmediata de legisladores, el cabildeo o *lobbying*, el servicio profesional de carrera, la ética y disciplina parlamentaria y el fortalecimiento del sistema de comisiones.

Para llegar a conclusiones concretas, con una realidad tan abstracta y diversa en donde son pocos los estudios serios, planteamos un par de preguntas que sirvieron de guía a la presente investigación.

- ¿Cuál es la situación estructural y funcional actual del Congreso General, de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y de la Comisión Permanente?
- ¿Cómo han sido afectadas estas estructuras, el funcionamiento y los procesos internos de las Cámaras del Congreso General a partir de la transición política del año 2000?

El trabajo está organizado en tres capítulos, el primero funge como soporte teórico y conceptual además de analizar en sus puntos 5, 6 y 7 el fenómeno de la transición política.

Los capítulos II y III, mucho más extensos y parte nodal del estudio constan de cinco puntos generales (del 8 al 12), organizados bajo los subtítulos “*Elementos para la profesionalización del Congreso y sus Cámaras*” (puntos 8, 9 y 10) y “*Régimen de responsabilidad y el cabildeo en el Congreso*” (puntos 11 y 12), divididos así ya que en los tres primeros se contemplan aquellos factores internos o dependientes del propio Congreso, y por su parte, en los dos puntos finales se contemplan los factores externos, los cuales no están del todo bajo el control del Congreso y los legisladores ya que intervienen actores ajenos a ellos.

Como podemos deducir, estos dos capítulos del trabajo se subdividen a su vez en varios temas agrupados por su relación y afinidad, y cada uno por separado es un tratado breve pero muy concreto que podría ser revisado por separado. Sin embargo, entre ellos hay una serie de relaciones y variables que se impactan entre sí.

² Para algunos no se trata de una transición sino de un momento de alternancia, pero derivado de nuestra argumentación afirmamos que se trata de una transición. *VER*: Capítulo I, puntos 6 y 7.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Adicionalmente, el trabajo incluye una serie de propuestas sobre cada uno de los cinco puntos analizados en los capítulos II y III, ya que no se limita sólo a una descripción de la problemática en la vida congresional mexicana y estas proposiciones se derivan del estudio de la situación y el contexto que afrontan hoy las Cámaras del Congreso.

Estas propuestas están identificadas al final de cada uno de los respectivos puntos sobre el fortalecimiento del sistema de comisiones, la reelección inmediata de los legisladores, el servicio profesional de carrera, el régimen de ética y disciplina parlamentaria y el cabildeo legislativo, así como sintetizadas en las Conclusiones Generales del trabajo.

De tal manera que bajo nuestra perspectiva, si las Cámaras logran redefinir el sistema de comisiones para hacerlo más funcional y sólido, si el Legislativo, a través de la fórmula más conveniente, cuenta con la reelección inmediata de sus integrantes³, y paralelo a esto se crean los cuadros técnicos de apoyo a la tarea parlamentaria, el Congreso estará en condiciones de hacer efectivo su papel de contrapeso al Poder Ejecutivo.

En otro aspecto, si el Poder Legislativo formaliza e institucionaliza la práctica del cabildeo, establece normas claras sobre ética y disciplina parlamentaria, generará mayor certidumbre y confianza ante la sociedad al transparentar sus procesos de negociación y obligar a los legisladores a tener un comportamiento público adecuado, abatiendo así la corrupción y el tráfico de influencias.

Más aún, en caso de existir la reelección inmediata de nuestros legisladores la aplicación de normas sobre cabildeo y ética y disciplina incrementaran los aspectos positivos de la reelección al evitar que intereses sectarios o ilegales tomen control del Congreso al financiar campañas políticas y procesos de negociación.

Así pues, tenemos aquí un estudio bibliográfico, hemerográfico y de observación directa de los fenómenos que se dan y habrán de darse en el Poder Legislativo. Este trabajo es una investigación descriptiva y propositiva de los fenómenos políticos y jurídicos que se suceden en el Congreso General.

³ Siempre y cuando se den las condiciones socio-políticas y electorales para ello.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

TESIS

**EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

• **Capítulo I.- “Sistema Político Mexicano; teoría y realidad”.**

1. Concepto de sistema político.	10
2. Sistema político mexicano.	13
2.1. Poder Legislativo.	17
2.1.1. Congreso General.	21
2.1.2. Cámara de Diputados.	24
2.1.3. Cámara de Senadores.	31
2.1.4. Comisión Permanente.	38
3. Operación real del sistema político mexicano (1920-2000).	41
4. La apertura del sistema. Las reformas electorales de 1963, 1977, 1986 y 1993.	45
5. La primera experiencia de un equilibrio entre Poderes.	55
5.1. La reforma electoral de 1996.	55
5.2 La LVII Legislatura.	61
6. Concepto de transición política.	64
7. Efectos en el sistema político mexicano de la transición política del año 2000.	69
7.1. Efectos en el Poder Legislativo mexicano de la transición política del año 2000.	73

CAPÍTULO I. **“Sistema Político Mexicano; teoría y realidad”.**

El presente capítulo consta de siete apartados que en su conjunto brindan al lector los elementos técnicos, conceptuales y de operación, necesarios para entender la estructura y el funcionamiento del sistema político mexicano y en especial del Poder Legislativo.

Ya que esta parte es un apoyo o plataforma para el resto de la investigación, no seremos muy profundos, sino que trataremos de explicar los conceptos de manera clara, concreta y sencilla.

1. Concepto de sistema político.

Es muy importante para este trabajo, dejar por sentado cuál es el significado de sistema político, ya que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo son partes integrantes de este sistema de valores.

Por ello, es fundamental dejar en claro qué es un *sistema*. A grandes rasgos es una serie de unidades enlazadas entre sí. Pero vamos a abordar un concepto más acabado que nos permita mayor profundidad.

“Un sistema es un conjunto de elementos interdependientes, es decir, unidos entre sí por tales relaciones que, si una de ellas queda modificada las demás lo quedan asimismo y, por consiguiente, todo el conjunto queda transformado...”⁴

Por cuanto respecta a un sistema político, podemos suponer en términos sencillos, con base en lo anterior, que es un conjunto de valores políticos interrelacionados entre sí.

Todas las sociedades se proveen de procesos por medio de los cuales establecen asignaciones autoritarias de valores para lograr la cohesión y unidad de la sociedad; a este proceso de asignación de valores suele llamársele sistema político. Toda sociedad posee un sistema político, desde las más primitivas hasta las más complejas.

En la esfera de la ciencia política, un sistema político -en términos generales- será aquel conjunto de elementos sociales interconectados por las relaciones que se desprenden del ejercicio del poder, y dichos elementos sociales se influyen

⁴ ANAYA Cadena, Vicente; “Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal”; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1997; página 339.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

mutuamente mediante los procesos políticos. David Easton⁵ entiende al sistema político como “las interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad”. Para Easton, lo que distingue al sistema político de otros sistemas sociales es que en aquél las interacciones sociales se orientan, como señala en su definición, predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. Por lo tanto, dentro de esta concepción, el estudio del sistema político se centra en dichas interacciones. Almond, por su parte rechaza la concepción de Easton y se apega a la concepción weberiana que considera como rasgo distintivo del sistema político, el monopolio bajo el control de las autoridades, del uso legítimo de la coerción física. Max Weber considera también, como Trotsky, que todo Estado se funda en la fuerza y reclama para sí, en exclusiva, el uso de la violencia. Luego, el sistema político, para estos autores, no es más que la interacción de los grupos en su lucha por compartir el poder o por influir en su distribución; por participar del monopolio del “uso legítimo de la fuerza física”.⁶

Respecto a los componentes o elementos de los sistemas políticos, Almond distingue tres: la estructura política, que es la serie de valores interrelacionados; la cultura política, que incluye las creencias de los hombres sobre sus sistema político, los sentimientos, juicios y opiniones sobre los objetos políticos; es decir, la ideología; y, los actores políticos, que realizan los roles asignados por la estructura política. Para este estudio son de primordial importancia los elementos dados por Almond. El sistema político posee una estructura que determina los roles; pero como es difícil pensar que dicha asignación deja satisfechos a todos los actores políticos, y el desempeño de roles distintos engendra diferencias sustanciales entre los actores, se darán dentro del sistema agresiones, presiones, tensiones, coerciones, violencia: fenómenos todos que estarán modificando continuamente el sistema político.⁷

Estos tres elementos del sistema político –estructura política, cultura política, actores políticos- tienen la capacidad de transformarse a sí mismos, de transformar sus metas, sus usos y la propia estructura de su organización interna, todo ello con el fin de mantener vivos sus procesos vitales. Si el sistema social está sometido a constante cambio, y el sistema político pertenece al sistema social, por definición el sistema político se halla sometido a la ley de cambio. La concepción del cambio político dependerá de la concepción que se tenga del sistema político.

Los estudios de los sistemas políticos han proliferado, pero en síntesis, puede decirse que todos ellos se refieren a los rasgos que permiten a un sistema

⁵ VER: EASTON, David; “Enfoques sobre Teoría Política”; Amorrortu Editores; Argentina 1997; y EASTON, David “Esquema para el Análisis Político”; Amorrortu Editores; Argentina 1997.

⁶ VER: Definición de Sistema Político en: “Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública”; Colegio de licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1978.

⁷ *Ibidem.*

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

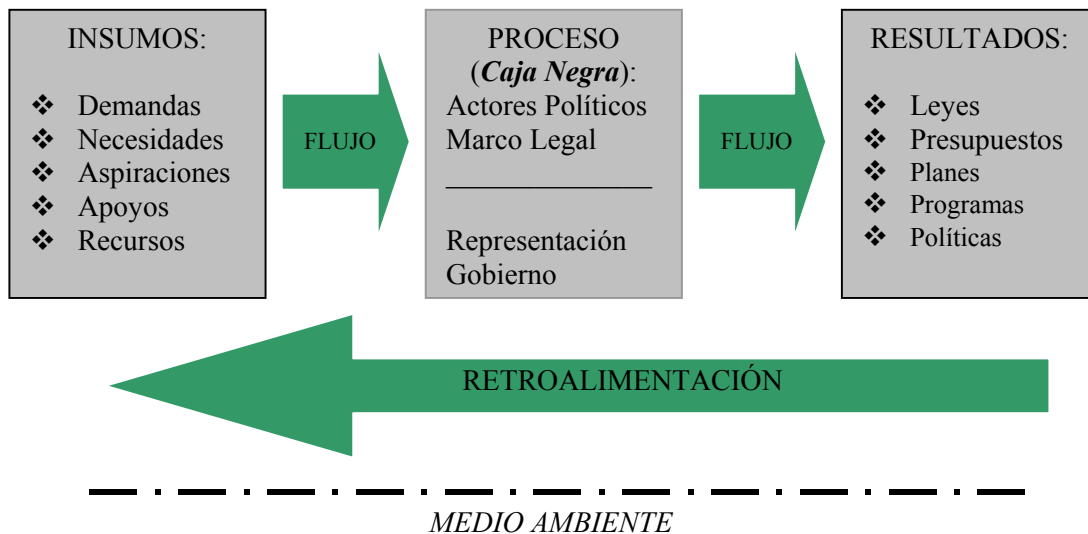
Alfonso Del Rosal y Hermosillo

funcionar de modo característico, distinguiéndolo de otros: se tienen así, sistemas denominados autoritarios, totalitarios, tradicionales, democráticos, fascistas, socialistas, etc. Las diferencias entre unos y otros se especifican mediante los tipos de relaciones o pautas de interacción que pueden considerarse como propiedades centrales del sistema, cabría llamarles variables esenciales a esas diferencias.

Si todos los sistemas sufren el cambio, tendrán también la capacidad de transformar sus metas, su estructura, su cultura, sus roles, sus actores; flexibilidad que les da la capacidad de seguir existiendo, o bien que los conduce a decaer y morir.

Para tener una noción mucho más clara, se incluye una representación gráfica del concepto de sistema político.

CUADRO I.1
GRÁFICA DE UN SISTEMA POLÍTICO⁸



En el primer cuadro de la gráfica (de izquierda a derecha) tenemos los insumos que requiere el sistema político para su funcionamiento, es decir aquellos elementos que le sirven de guía para ejecutar sus funciones.

Estos insumos son procesados por el sistema, o en otras palabras por las entidades de gobierno y los actores políticos, para dar respuestas. Esta es la etapa más larga y compleja del sistema y es lo que llamamos la "Caja Negra".

⁸ Elaboración propia basado en los estudios de EASTON, David; Op. Cit.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Dentro de esta Caja Negra las entidades públicas y los actores políticos se ponen de acuerdo en la forma en que habrán de dar curso a los insumos para producir resultados.

Los resultados constituyen la tercera parte del sistema y es aquí donde el sistema político entrega productos terminados a la sociedad, entendidos estos como decisiones y acciones de gobierno.

Por último, el sistema cuenta para su mejor funcionamiento con una etapa de retroalimentación, donde la sociedad y los actores políticos vuelven a cargar dentro de los insumos del sistema sus demandas, necesidades y aspiraciones para que nuevamente sean procesadas.

2. Sistema político mexicano.

El sistema político de nuestro país se encuentra establecido, en su parte formal, en una serie de ordenamientos jurídicos codificados generalmente aceptados por la sociedad, a esto lo conocemos como Constitución Política.

En el texto de nuestra Constitución se establecen las reglas de operación del sistema político, los actores que participan en él y las formas de acceso al propio sistema.

Además de esas reglas escritas y generalmente aceptadas, hay otras tantas que son parte del dominio público, la parte informal, y que conocemos como *cultura política o reglas no escritas*, que son una serie de valores compartidos por los ciudadanos y actores políticos.

Al respecto Ai Camp, sociólogo norteamericano, en su estudio sobre el sistema político mexicano señala lo siguiente: “Todos los sistemas políticos y todas las organizaciones son gobernados por reglas que prescriben el comportamiento aceptable. Las reglas del comportamiento político son tanto formales como informales. Las reglas formales están expuestas en leyes y en la constitución. Las informales con frecuencia explican en forma más completa las realidades del proceso, o cómo funciona el sistema en la práctica, a diferencia de la teoría. El proceso político expresa los dos conjuntos de reglas, y con el tiempo cada uno influye en el otro hasta que a menudo llegan a estar inextricablemente unidos.”⁹

Con esto, Ai Camp explica la doble normatividad de un sistema político. Por un lado están las leyes, las reglas formales del juego, y por el otro los valores políticos de la sociedad, las reglas no formales, pero es imposible entender a un conjunto sin el otro, ya que se encuentran íntimamente ligados.

⁹ AI CAMP, Roderic; “La Política en México”; Siglo XXI; México, 1995; página 127.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Ya que en este apartado abordaremos únicamente la parte relativa al contenido constitucional, será hasta el siguiente donde explicaremos las reglas no escritas de nuestro sistema político.

Nuestro sistema político, en lo que se refiere a su componente legal, está compuesto por varios elementos: en primer lugar tenemos la tradición liberal burguesa del siglo XIX plasmada en la Constitución de 1857; en segundo lugar, las ideas del Estado social de Derecho o social demócrata¹⁰ surgidas de la Revolución Mexicana (1910-1916) y que fueron integradas al texto constitucional en 1917; y por último contamos las reformas que se han hecho a nuestra Carta Magna a lo largo de los años subsecuentes como respuesta del cambio permanente y modernización en que se encuentra nuestro país desde entonces.

“El nuevo modelo estatal que en la tipología de las formas de Estado corresponde al modelo de democracia social, se caracteriza fundamentalmente por los siguientes principios políticos–sociales con sus respectivas estructuras constitucionales:

- Soberanía popular;
- División de poderes, bajo el sistema presidencialista;
- Forma de gobierno democrático–representativo;
- Sistema federal;
- Garantías individuales;
- Derechos sociales;
- Régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado;
- Separación de Estado e Iglesia;
- En suma, Estado social de Derecho.”¹¹

Para ser más concretos vamos a describir los elementos que componen la denominada *caja negra*¹² del sistema político.

La caja negra en nuestro sistema político, está compuesta, entre otros, por los elementos del Estado que se encargan de ejercer el poder público para llevar a cabo el gobierno del país. Luego entonces, la forma de gobierno que adopta México es la que se establece en el artículo 40 de la Constitución y que se cita en seguida:

ARTÍCULO 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y*

¹⁰ COVIAN Andrade, Miguel; “El sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural”; Covian; México 1998; página 157.

¹¹ *Ibidem*; página 161.

¹² Este concepto se refiere al elemento del sistema donde los insumos se transforman en resultados o respuestas, es decir, donde se lleva a cabo el proceso de transformación que llevan a cabo las instituciones y los actores políticos del sistema.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

La parte orgánica de la constitución se encarga de ampliar este precepto fundamental de la organización política de nuestro país. Con el objeto de ampliar la idea citamos el primer párrafo del artículo 49 referente a la división de poderes.

ARTÍCULO 49. *El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

Así pues, tenemos los principales elementos constitucionales del sistema político mexicano, que son:

- Sistema republicano;
- Sistema democrático;
- Sistema representativo;
- Sistema federal; y
- Sistema de división de poderes.

“Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular”¹³. Así pues, en nuestro sistema político el jefe del Estado es el Presidente de la República, o sea, el titular del Poder Ejecutivo, cargo que forzosamente tiene que renovarse cada seis años.

Por sistema democrático entendemos la forma en que los ciudadanos designan a sus autoridades mediante elecciones libres, a través del sufragio. El maestro Tena nos dice sobre el sufragio, que es “la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general”¹⁴.

El sistema representativo debemos de entenderlo como complementario de la democracia moderna, ya que debido a la complejidad cualitativa y cuantitativa de las sociedades modernas, sería impensable considerar una democracia directa en la que todo el pueblo participara en el gobierno, por ello los ciudadanos se organizan políticamente y eligen de entre ellos a quienes deben representarlos y gobernarlos.

Ahora, el sistema federal es aquel en el que dos o más sistemas jurídico-políticos coexisten en un mismo espacio, es decir, que una serie de estados, deciden unirse (federarse) para dar paso a una organización política más grande y compleja. Nuestro sistema federal contempla la existencia de tres órdenes de

¹³ TENA Ramírez, Felipe; “Derecho Constitucional Mexicano”; Porrúa; México, 1995; página 88.

¹⁴ *Ibidem*; página 92.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

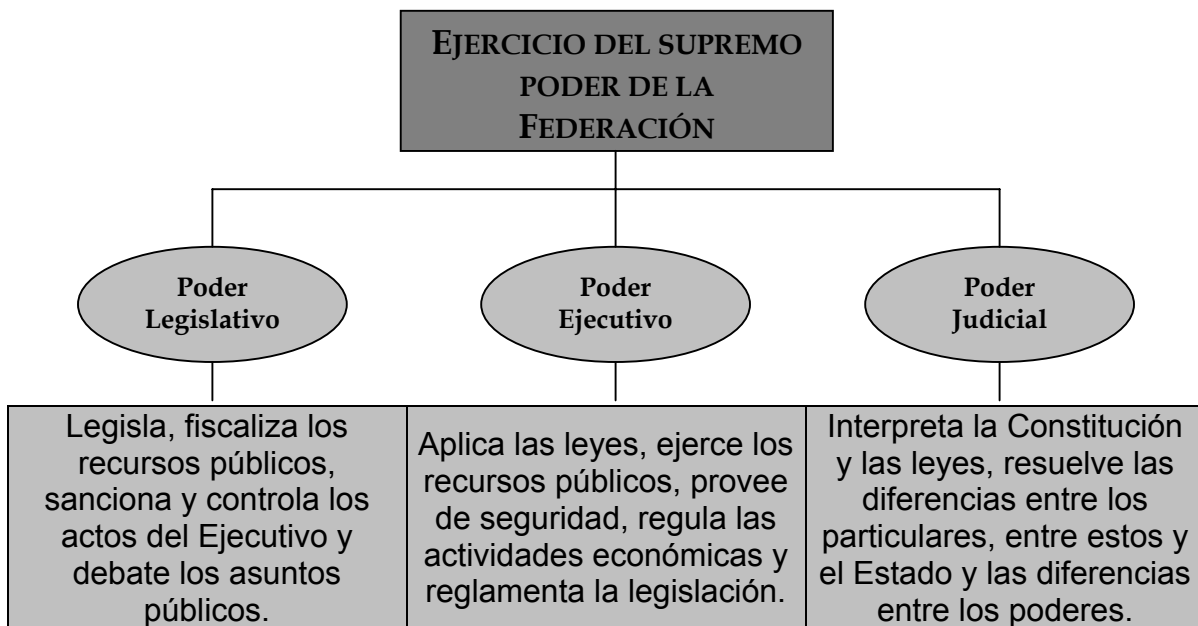
gobierno con funciones específicas sobre su propia jurisdicción pero coordinados entre sí: municipio, estado y federación.

Por último, tenemos el sistema de división de poderes, que consiste en separar el poder público para el ejercicio del gobierno, tal como lo establece el artículo 49 Constitucional. De acuerdo con la doctrina política el fin de esta separación consiste en evitar los excesos del poder concentrados en una sola persona o entidad.

En si, lo que se divide o separa no es el poder, sino su ejercicio, para encargar a entes distintos, partes componentes de un todo, o sea el poder. De esta manera se prevé una colaboración entre los entes encargados de las diferentes fases y componentes del ejercicio del poder para proveer a la sociedad de los satisfactores necesarios.

Para dejar más claro este punto, que es medular en nuestro estudio, vamos a graficar esta situación.

CUADRO I.2
ESQUEMA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.



Los Poderes Legislativo y Ejecutivo intervienen de manera conjunta en varias fases del ejercicio del poder público, como lo es: la aprobación de las leyes, la aplicación de los recursos públicos y su fiscalización.

Nuestro sistema político es de tipo presidencial, lo que significa que el Poder Ejecutivo tiene cierta preeminencia sobre el Legislativo, además de ser independientes en su conformación el uno del otro.

Habiendo aclarado estos elementos del sistema político sólo nos resta destacar la integración y funcionamiento del Poder Legislativo.

2.1. Poder Legislativo

El Poder Legislativo Federal está depositado en un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El objeto de encomendar a dos cámaras el ejercicio del poder legislativo tiene su origen en una amplia discusión teórica y un largo proceso histórico.

Los motivos del sistema bicameral son bien resumidos por el maestro Tena Ramírez¹⁵, quien apunta lo siguiente:

Prescindiendo de sus diversas aplicaciones, el sistema bicameral tiene ventajas propias, cualesquiera que sean los fines que con él se busquen. He aquí tales ventajas:

- a. Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival.
- b. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y alguna de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.
- c. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

Así pues, los legisladores constituyentes de 1824 optaron para nuestro país por un sistema Bicameral, a semejanza del modelo adoptado por el sistema político norteamericano.

Pese a ello, la Constitución de 1857 suprimía del espacio político la figura del Senado de la República, pero pronto se enmendó la decisión al restituir la segunda Cámara en la reforma de 1874.

¹⁵ *Ibidem*; página 270.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El argumento central para regresar al bicameralismo apuntaba hacia los excesos en los que rayaba un Poder Legislativo depositado en una sola Cámara, que evidentemente se volvió mucho más poderosa que el Ejecutivo, trabando la sana relación de colaboración que se tenía prevista para los Poderes de la Unión.

“Por fin, el 16 de septiembre de 1875, con la presencia del Presidente de la República, el Senado celebró su primera sesión, y en el discurso pronunciado por el licenciado [Sebastián] Lerdo de Tejada resaltó el hecho de que: ‘Por primera vez bajo el régimen político establecido en 1857, viene a funcionar, compuesto de dos Cámaras el Poder Legislativo de la Unión. La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar...’¹⁶

Al respecto, el Constituyente de 1916-1917 no hizo más que confirmar estas hipótesis y confirmar la permanencia de un Poder Legislativo bicameral, plasmado en el artículo 50 de la Constitución vigente.

Aunque el Poder Legislativo es uno, para desarrollar sus funciones se integra por cuatro instancias: el Congreso General; como ya revisamos, por dos Cámaras, la de Diputados y la Senadores; y por último la Comisión Permanente. Más adelante habremos de ampliar estos puntos.

Lo que es importante destacar aquí, es que las funciones del Poder Legislativo se desarrollan de cuatro maneras, siguiendo el análisis de Berlín Valenzuela¹⁷:

- a. Separada y sucesivamente. Facultades del Congreso General, por ejemplo: la elaboración y aprobación de las leyes. Este proceso se identifica principalmente en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución.
- b. Conjunta y simultáneamente. Facultades del Congreso General como asamblea única, como la contenida en el artículo 69 Constitucional que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.
- c. Separada y no sucesivamente. Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Los artículos 74 y 76, fundamentalmente, establecen dichas facultades de cada Cámara.
- d. Separada y no sucesivamente, pero que no constituyen facultades exclusivas. Facultades administrativas y de régimen interior de las Cámaras previstas en el artículo 77 Constitucional.

¹⁶ ARTEAGA Nava, Elisur; “Tratado de Derecho Constitucional”; Oxford; México 2000; páginas 242 y 243.

¹⁷ VER: BERLÍN Valenzuela, Francisco; “Derecho Parlamentario”; FCE; México 1993; páginas 280 y 281.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Por último, es necesario plantear cuál es el marco normativo que rige la vida del Poder Legislativo y sus respectivas instancias. El Estado, a diferencia de los particulares sólo puede hacer aquello que tiene expresamente establecido por la ley, entendiendo ésta como todas las normas jurídicas de una sociedad, partiendo desde la Constitución, pasando por las leyes ordinarias o secundarias –emanadas de la Ley suprema–, los tratados internacionales y demás normas federales como reglamentos y decretos.¹⁸

El marco jurídico del Congreso son todos aquellos ordenamientos de carácter legal, que le dan vida a dicha organización, dictan su accionar, su composición y estructura interna, ya que los órganos del Estado sólo pueden hacer lo que tienen expresamente establecido en la ley, esto es lo que se conoce como el principio de seguridad jurídica.

A continuación se presenta un listado de dicho marco, organizado en cuatro conjuntos de ordenamientos de acuerdo a su jerarquía en la escala jurídica, comenzando por la norma suprema: la Constitución Federal.

Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamentalmente el *Título Tercero, Capítulo Segundo* que abarca de los artículos 50 al 79.

b. Leyes, códigos y decretos:

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año *en cuestión*.
- Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General²⁰.

¹⁸ Es oportuno aclarar que después de los tratados internacionales se encuentran las Constituciones de los estados miembros del Pacto Federal y su respectiva normatividad, pero para los efectos de este trabajo no es necesario establecer esta jerarquización jurídica.

¹⁹ Aunque este ordenamiento tiene el nombre de reglamento en realidad es una ley que rige el gobierno interior del Congreso, y las relaciones de este con el Poder Ejecutivo, y es sancionado por ambas Cámaras.

²⁰ Pese a que este ordenamiento tiene el nombre de reglamento, es sancionado por ambas Cámaras y por ello se le clasifica junto a las normas secundarias.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

c. Ordenamientos Reglamentarios:

- Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
- Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.
- Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.
- Acuerdo para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Senado de la República.
- Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.
- Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Senadores.
- Decreto que crea la Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri, Legisladores de 1913”.
- Decreto por el cual se crea la Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Reglamento de la Orden Mexicana de la Medalla de Honor "Belisario Domínguez" del Senado de la Republica.
- Reglamento de la Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri, Legisladores de 1913” de la Cámara de Diputados.

d. Acuerdos parlamentarios de las Cámaras y de la Comisión Permanente.

Existen Acuerdos generales y acuerdos particulares, según lo que cada Cámara disponga en cada legislatura y para cada caso específico.

Adicionalmente en el Derecho Parlamentario existen normas generales no escritas, pero que efectivamente regulan conductas en el Congreso y sus Cámaras, nos referimos a los usos y costumbres parlamentarias, mejor conocidas como la práctica parlamentaria.

Todo esta relación de normas jurídicas es lo que también conocemos como el *Derecho Parlamentario Mexicano*, que “en la esfera federal, organiza y regula al Congreso General, a las dos Cámaras que componen al Poder Legislativo, a la Comisión Permanente”²¹, a los grupos parlamentarios, las comisiones legislativas y demás órganos legislativos, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

²¹ RUÍZ Massieu, José Francisco; “El Parlamento”; Congreso del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura; México 1996; páginas 77 y 78.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Una vez establecida esta referencia general relativa al Poder Legislativo Federal podemos dar paso a la descripción de lo que hemos llamado las cuatro instancias del Legislativo.

2.1.1. Congreso General.

El Congreso General, es la primera de las instancias del Poder Legislativo, y para funcionar requiere de la reunión de las dos Cámaras.

La reunión de las dos Cámaras en Congreso General, como lo clasificamos líneas atrás, opera de dos formas: a) separada y sucesivamente, y b) conjunta y simultáneamente. Con esto se entiende que el Congreso General no necesariamente debe reunirse para funcionar en un mismo espacio, sino que puede hacerlo de manera separada.

Las ocasiones en las que el Congreso se reúne en Asamblea única (conjunta y simultáneamente) son pocas y de gran relevancia, tales son: 1) la apertura de los periodos de sesiones los días 1° de septiembre, fecha en que el Presidente de la República debe presentar un informe sobre el estado que guarda la administración pública, y 15 de marzo de cada año legislativo²²; 2) hasta la reforma del pasado abril de 2004 se reunía a la clausura de los periodos ordinarios de sesiones²³; 3) la apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones convocados por la Comisión Permanente²⁴; 4) las sesiones de Colegio Electoral correspondientes a la falta absoluta o temporal de Presidente de la República para nombrar Presidente interino o sustituto²⁵; 5) la sesión en la que un nuevo Presidente de la República debe presentar protesta²⁶; 6) la sesión en la que se califique la causa de la renuncia del Presidente de la República²⁷, y 7) las sesiones solemnes del Congreso²⁸.

Las facultades separadas y sucesivas del Congreso son muy amplias y están establecidas en la Constitución, principalmente en el artículo 73 y pueden clasificarse en facultades políticas, financieras y legislativas.

Como facultades políticas del Congreso tenemos, la facultad para crear o admitir nuevos estados en la Federación, o cambiar la sede de los Poderes. Por facultades financieras, debemos entender la facultad del Congreso de imponer contribuciones o de fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como impedir que en el comercio de un estado a otro se impongan restricciones.

²² Artículos 65 y 69; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Artículo 66; Op. Cit.

²⁴ Artículo 67; Op. Cit.

²⁵ Artículos 84 y 85; Op. Cit.

²⁶ Artículo 87; Op. Cit.

²⁷ Artículo 86; Op. Cit.

²⁸ Artículo 5° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En palabras de José Francisco Ruíz Massieu, la Constitución Federal otorga al Congreso “dos tareas básicas: legislar, por un extremo, y ejercer control sobre el Ejecutivo, por otro. Ese control es político, financiero, contable y administrativo”²⁹.

Siguiendo nuestra línea de análisis, tenemos las facultades netamente legislativas, es decir, aquellas que se centran en la dotación, por parte del Estado a la sociedad, de un marco normativo derivado de la Constitución que permita fijar las obligaciones, derechos y atribuciones tanto de los individuos como del Estado. Como ejemplo de esto tenemos las facultades del Congreso para legislar en materia de hidrocarburos, minería, comercio, energía eléctrica, nacionalidad, comunicaciones, aguas, protección civil, etcétera.

El procedimiento para que el Congreso trabaje de manera separada y sucesiva es lo que se conoce como proceso legislativo, establecido en los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna.

Dado que el estudio del proceso legislativo no es el objeto central de este trabajo pero sí será necesario tener en cuenta algunos aspectos, es oportuno aportar unas breves consideraciones al respecto³⁰.

“El proceso legislativo busca que la presentación, estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas se haga en forma independiente, separada, sucesiva, adecuada, madura y oportuna, a fin de que la ley sea justa y sin vicios de constitucionalidad; busca, además, que cuando las Cámaras expresen su voluntad lo hagan en forma informada, libre y responsable. [...] Las etapas que integran el proceso legislativo se estructuran con el objetivo de permitir el estudio serio de las iniciativas, evitar precipitaciones, economizar tiempo, dado lo relativamente reducido de sus reuniones; excluir interferencias de otros poderes y evitar que la ciudadanía, directa o indirectamente, ejerza presiones sobre los legisladores.”³¹.

Partiendo del precepto Constitucional de que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto³² para llegar a este momento el proceso legislativo pasa por las siguientes etapas: iniciativa, discusión y aprobación en la Cámara de origen y en la Cámara revisora, y promulgación y publicación por parte del Ejecutivo.

Estas etapas pueden pasar por fases de corrección y revisión en ambas Cámaras e incluso por observaciones (mejor conocidas como veto presidencial) por parte

²⁹ RUIZ Massieu, José Francisco; Op. Cit.; página 49.

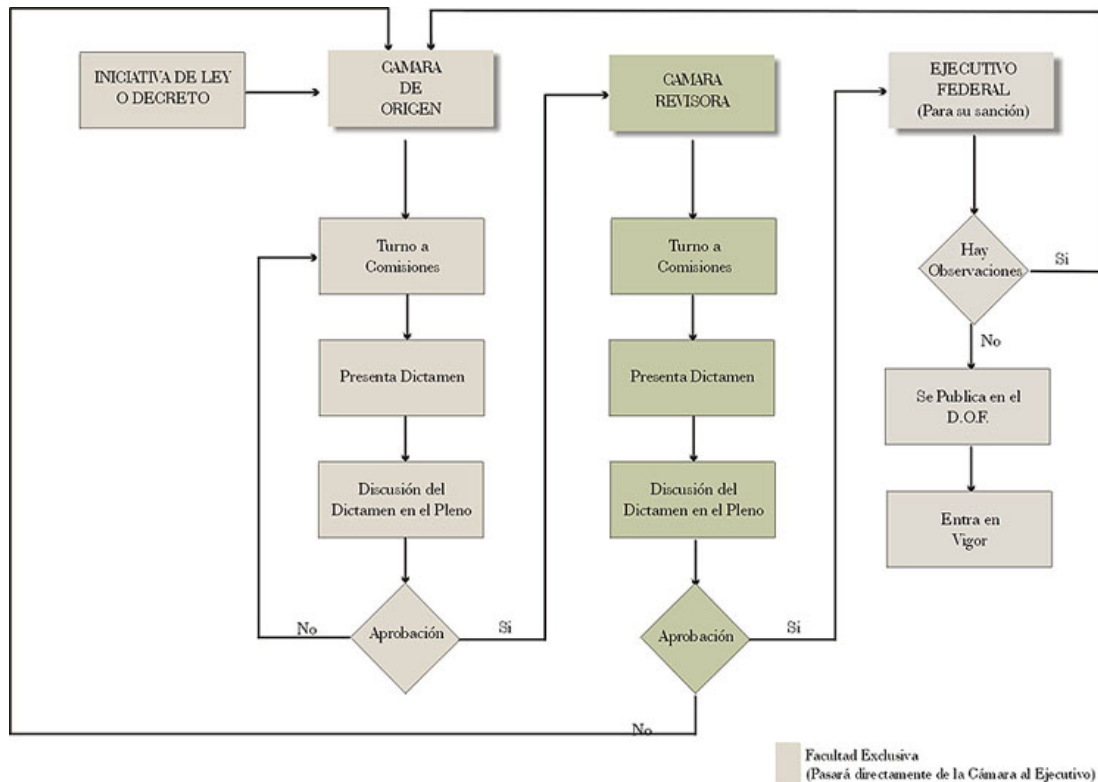
³⁰ Para tener mayores referencias sobre el proceso legislativo se recomienda revisar los siguientes textos: MORA Donato, Cecilia; “Principales Procedimientos Parlamentarios”; Cámara de Diputados; México 2000; y GAMIZ Parral, Máximo; “Legislar. Quién y cómo hacerlo”; Noriega; México 2000. También se recomienda revisar el trabajo de Miguel Angel Camposeco Cadena y Jorge Moreno Collado.

³¹ ARTEAGA Nava, Elisur; Op. Cit.; página 244.

³² Artículo 70; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

del Poder Ejecutivo. El desarrollo de tales correcciones y revisiones se encuentran definidas en el artículo 72 constitucional. Aquí no haremos un desglose pormenorizado de los diferentes flujos del proceso legislativo, pero se incluye un diagrama muy claro al respecto.

CUADRO I.3
Diagrama del Proceso Legislativo en México.³³



Ahora sólo resta apuntar algunos datos importantes sobre el Congreso. Si el Congreso General se compone por las dos Cámaras, el número de sus integrantes asciende a 628 legisladores: 500 diputados más 128 senadores.

Para funcionar de manera conjunta y simultánea el Congreso demanda de un cierto número de legisladores presentes. El quórum para que esto sea posible es de la mitad más uno de los integrantes de cada Cámara. En otras palabras, para celebrar una sesión conjunta es necesario que asistan por lo menos 251 diputados y 65 senadores³⁴.

³³ FUENTE: www.senado.gob.mx, México, enero de 2005.

³⁴ Artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Las sesiones del Congreso General son conducidas y presididas por el Presidente de la Cámara de Diputados, en cuyo caso se le conoce como Presidente del Congreso General. Así mismo, las sesiones de Congreso deben realizarse en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados³⁵.

2.1.2. Cámara de Diputados.

La siguiente instancia del Poder Legislativo es la Cámara de Diputados y está integrada por 500 diputados, que son representantes de la nación. La también llamada Cámara baja se renueva cada tres años en elecciones libres y directas. El ejercicio de los diputados cada tres años constituye una legislatura.

Por cada diputado propietario se elige igualmente a un suplente, el cual entra en funciones cuando su compañero de fórmula, por cualquier motivo, no está ejerciendo el encargo.

Trescientos de sus miembros son electos en distritos uninominales de mayoría relativa, es decir que en cada distrito gana el candidato que tenga más votos. Los 200 restantes son electos por el principio de representación proporcional mediante listas votadas en cinco circunscripciones plurinominales, es decir, que cada partido postula cinco listas de candidatos y de acuerdo con el número de votos que obtenga en cada circunscripción, será el porcentaje de diputados que coloque en la Cámara.

Los partidos políticos nacionales postulan a sus candidatos en los respectivos distritos y circunscripciones, abanderados por sus siglas y apoyados por su plataforma electoral y Plan de Acción.

De manera amplia, las facultades de la Cámara están establecidas en el artículo 74 de la Constitución Política, pero éstas son exclusivas, de tal forma que la Cámara, como vimos en el apartado anterior, también tiene atribuciones como Cámara integrante del Congreso General, y que comparte con la Cámara de Senadores.

El siguiente cuadro hace una relación de las facultades de la Cámara de Diputados, tanto como integrante del Congreso, como Cámara en uso de facultades exclusivas.

³⁵ Artículo 5º; Op. Cit.

CUADRO I.4
Facultades de la Cámara de Diputados.

Las facultades de la Cámara de Diputados se pueden clasificar de la siguiente manera:

FACULTADES	REFERENTE CONSTITUCIONAL
a) Propiamente legislativas:	Artículos 73, 74 y demás relativos.
b) Hacendarias, financieras y de carácter presupuestal:	Artículos 73, 74 y 75.
c) De fiscalización superior sobre el Ejecutivo:	Artículo 79.
d) Electorales:	Artículos 41, fracción III, 74, 77, 84, 85 y 86.
e) Jurisdiccionales:	Artículos 74, 109, 110 y 111.
f) De investigación sobre otros poderes:	Artículo 93.
g) De representación política:	Artículos 51 y 61.
h) Funciones políticas en general:	Artículo 70, 73 y demás relativos.

Para llevar a cabo estas funciones la Cámara de Diputados cuenta con una estructura interna, tanto política como administrativa, sustentada en un marco legal propio, que le permite cumplir con sus tareas parlamentarias.

El máximo órgano de la Cámara de Diputados es la reunión de los 500 diputados federales en el espacio designado para ello, a esto se le llama Pleno, y es la instancia suprema. A esto también se le llama Asamblea plenaria y el quórum requerido para sesionar es de la mitad más uno de sus integrantes: 251 diputados.

Para coordinar, organizar y gobernar las actividades de la Cámara ésta cuenta con diversos órganos que dan dirección y orden a esta instancia del Poder Legislativo. A continuación vamos a enumerar y describir dichos órganos internos de la Cámara baja.

- Mesa Directiva.

La Mesa Directiva es el órgano encargado de conducir la sesiones de la Cámara y de organizar el trabajo del Pleno de los diputados.

La responsabilidad de ésta recae en siete diputados, electos por las dos terceras partes de los diputados, y se conforma por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Su encargo es por un año legislativo y pueden ser reelectos.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El presidente de la Mesa Directiva es a su vez el presidente de la Cámara de Diputados (y del Congreso cuando ambas Cámaras se reúnen en Congreso General); en él recae la unidad del órgano legislativo, y debe velar por el respeto del recinto y por la inmunidad de los legisladores en el ejercicio de su encargo.

Los demás integrantes de la Mesa Directiva apoyan el trabajo del presidente en la conducción de las sesiones y en la representación de la Cámara. Las decisiones de este órgano se toman por consenso, y en caso de no haberlo, por mayoría de votos.

- Grupos Parlamentarios.

Los grupos parlamentarios son la agrupación de los diputados de un mismo partido político que se organizan para dar unidad a sus trabajos. Cada grupo parlamentario cuenta con un coordinador que es el encargado de representarlo y coordinarlo.

Para constituir un grupo parlamentario se requieren por lo menos cinco diputados de un mismo partido político, y registrarlo en la primera sesión de cada legislatura ante la Secretaría General, especificando el nombre del coordinador, las normas internas del grupo y la lista de los diputados que lo integran.

Los diputados de un mismo partido que no alcanzan el requisito mínimo de cinco integrantes, o aquellos diputados que se separan de su partido político son llamados diputados sin partido y su trato es diferente al de los grupos parlamentarios, pero respetando su calidad de diputados federales.

- Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política es el órgano de gobierno de la Cámara en el que se toman las decisiones de carácter político, ya que en ella confluyen las diferentes corrientes políticas representadas en la Cámara.

La Junta esta conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y la preside aquel coordinador del grupo parlamentario que por sí solo alcance la mayoría absoluta. En caso de no ser así –que es la situación de las LVII y LVIII Legislaturas– la presidencia de la Junta tendrá una duración anual, y la encomienda será desempeñada sucesivamente por los coordinadores de los grupos en orden decreciente al número de diputados que los integren.

Este órgano también dirige gran parte de las acciones administrativas, pero para ello cuenta con un órgano auxiliar llamado Junta de Apoyo Administrativo (Creada por acuerdo de la LVIII Legislatura), que se encarga de hacer los estudios y evaluaciones necesarios en materia de administración interna para después dar su opinión a la Junta de Coordinación Política. Las decisiones de la Junta se toman

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

por el sistema de voto ponderado, esto es, que cada coordinador representa todos los votos de su grupo parlamentario.

- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Conferencia, como su nombre lo indica, se encarga de la dirección y programación del trabajo legislativo de la Cámara, entre algunas de sus funciones están: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, impulsar el trabajo de las comisiones, entre otras.

La Conferencia está conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el presidente de la Mesa Directiva, quien a su vez la preside. A sus reuniones pueden asistir los presidentes de comisiones cuando así lo ameriten los asuntos. Sus decisiones se toman por el sistema de voto ponderado, y el Presidente sólo tiene voto en caso de empate.

- Comisiones y Comités.

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informe, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Hay tres tipos de comisiones: las ordinarias, que se encargan de la evaluación y el control de la administración pública y de algunos otros aspectos, como es la organización interna y la labor jurisdiccional; las de investigación que son transitorias y se establecen para evaluar cuestiones extraordinarias de la administración pública; y las especiales, que tiene las obligaciones que se establezcan en el acuerdo de su creación.

Por lo general las comisiones se integran con no más de 30 diputados, y cuentan con un presidente y varios secretarios; los diputados no pueden pertenecer a más de tres comisiones.

La Ley Orgánica del Congreso³⁶ establece un cierto número de comisiones, pero según las circunstancias ese número puede incrementarse.

Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones.

La Ley³⁷ sólo establece un comité, el de Información, Gestoría y Quejas, pero deja la posibilidad para que la Cámara de Diputados conforme los que crea necesarios.

³⁶ Artículos 39 y 40; Op. Cit.

³⁷ Artículo 46; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Dado que el tema de comisiones es fundamental para este trabajo habremos de tratarlo con más detalle en el capítulo siguiente, en el apartado correspondiente al fortalecimiento del sistema de comisiones.

Además, la Cámara cuenta con una estructura de apoyo administrativo que se encarga de proveer a los diputados y los órganos constituidos de todo lo necesario para el ejercicio de su labor parlamentaria.

- Secretaría General.

El Secretario General es la cabeza de la administración de la Cámara de Diputados, es nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

El Secretario General de la Cámara tiene las atribuciones siguientes³⁸:

- a) Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por esta ley [Orgánica del Congreso General];*
- b) Fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;*
- c) Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;*
- d) Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;*
- e) Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera y*
- f) Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.*

³⁸ Artículo 48, numeral 4; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- Secretaría de Servicios Parlamentarios³⁹.

El secretario de Servicios Parlamentarios vela por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realiza la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias. Al secretario le corresponde:

- a) Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la mesa directiva;
- b) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;
- c) Realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara, así como promover investigaciones de derecho parlamentario comparado y
- d) Cumplir las demás funciones que le confieren la Ley Orgánica del Congreso y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

- Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros⁴⁰.

El secretario de Servicios Administrativos y Financieros vela por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen. Al secretario le corresponde:

- a) Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Junta de Coordinación Política;
- b) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;
- c) Realizar estudios de carácter administrativo y financiero de la Cámara y
- d) Cumplir las demás funciones que le confieren la Ley Orgánica del Congreso y los ordenamientos relativos a la actividad administrativa y financiera.

- Contraloría Interna.

La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.

³⁹ Artículo 50; Op. Cit.

⁴⁰ Artículo 51; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

- Coordinación General de Comunicación Social.

La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones. La coordinación depende de la Presidencia de la Mesa Directiva. Su organización y funciones, así como la designación de su titular y del personal que la integre, se rige por lo dispuesto en el Estatuto⁴¹.

- Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Adicionalmente, por mandato constitucional, la Cámara de Diputados cuenta y se apoya con un órgano técnico encargado de hacer la revisión de la Cuenta Pública Federal este órgano se denomina: Entidad de Fiscalización Superior de la Federación⁴².

Así, nuestra Ley Fundamental establece que corresponde a la Cámara de Diputados la facultad de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones del órgano de fiscalización superior, en los términos que disponga la ley.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación que entró en vigor en diciembre del año 2000, señala que al órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la Cuenta Pública, se le denominará: Auditoría Superior de la Federación.

Con la denominación de Auditoría Superior de la Federación, se sustituyó a la llamada Contaduría Mayor de Hacienda. Entonces, la ASF es también la institución que menciona nuestra Constitución Política como Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

En resumen, la Cámara de Diputados es una organización eminentemente pública y política, que concentra la representación nacional y es el órgano donde se gestan las políticas estatales a través de las leyes y comparte esta responsabilidad con la Cámara de Senadores. Además tiene a su cargo tareas de control político y contable sobre los otros Poderes del Pacto Federal.

⁴¹ Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; aprobado por la Cámara de Diputados en abril de 2001.

⁴² Artículos 74, fracción IV y 79 de la Constitución Política.

2.1.3. Cámara de Senadores.

Por lo que toca a la también conocida Cámara alta, tercera instancia de nuestro análisis del Poder Legislativo, ésta se renueva cada seis años y está integrada por 128 senadores que son representantes del Pacto Federal. Sesenta y cuatro de sus miembros son electos en cada entidad federativa por el principio de mayoría relativa, es decir, que el partido que obtenga el mayor número de votos para sus candidatos a senadores en una entidad federativa es el que gana.

Otros 32 senadores son electos bajo el principio de la primera minoría. Dicho de otra forma, el partido que queda en segundo lugar en la votación para senadores en cada entidad federativa tiene derecho de colocar a uno de sus dos candidatos (Por norma, siempre es el candidato que encabeza la fórmula). Por último, los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional, es decir que los partidos políticos nacionales postulan listas de 32 candidatos y de acuerdo con su porcentaje de votación en la circunscripción nacional tienen derecho a un cierto número de escaños en el Senado de la República.

Los partidos políticos nacionales postulan a sus candidatos en las 32 entidades federativas y en la circunscripción nacional, abanderados por sus siglas y apoyados por su plataforma electoral y Plan de Acción. Por cada senador propietario se elige a un suplente, el cual entra en funciones cuando su compañero de fórmula, por cualquier motivo, no está ejerciendo el encargo.

Aunque los senadores son electos para un periodo de seis años, cada tres años de su ejercicio corresponde a una legislatura, y cada una de las legislaturas de la Cámara alta se corresponde con las de la Cámara de Diputados. Así pues, el ejercicio de un senador comprende dos legislaturas.

De modo general, las facultades del Senado de la República están establecidas en el artículo 76 de nuestra Ley Fundamental, pero éstas, al igual que en el caso de la Cámara baja son exclusivas, de tal forma que la Cámara de Senadores tiene también atribuciones como Cámara integrante del Congreso General, y que comparte con la Cámara de Diputados.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

CUADRO I.5
Facultades de la Cámara de Senadores.

Las facultades de la Cámara de Senadores se pueden clasificar de la siguiente manera:	
FACULTADES	REFERENTE CONSTITUCIONAL
a) Propiamente legislativas:	Artículos 73, 76 y demás relativos.
b) Sobre Política exterior:	Artículos 76 y 89, fracción X.
c) Electorales y de ratificación de nombramientos:	Artículos 76, 89, fracciones III, IV, IX y XVIII, 96 y 102 apartado B.
d) Militares:	Artículos 73 y 76.
e) Jurisdiccionales:	Artículos 76, 109, 110 y 111.
f) De investigación sobre otros poderes:	Artículo 93.
g) De representación política:	Artículos 56 y 61.
h) Vigilancia del Pacto Federal:	Artículo 76.

Para cumplir sus funciones el Senado de la República cuenta con una estructura interna, tanto política como administrativa, sustentada en un marco legal propio, que le permite cumplir con sus tareas.

El máximo órgano de la Cámara alta es la reunión de los 128 senadores en el espacio designado para ello. A esto se le llama Pleno, y es la instancia suprema, también se le llama Asamblea plenaria. Para que estas reuniones sean válidas se requiere de la presencia de al menos 65 senadores, es decir, la mitad más uno de sus integrantes.

Para coordinar, organizar y gobernar las actividades del Senado éste cuenta con diversos órganos que dan dirección y orden a esta instancia del Poder Legislativo. A continuación se enumeran y describen dichos órganos internos de la Cámara de Senadores.

- Mesa Directiva.

Se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. La Mesa durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos.

En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Dentro de sus facultades se encuentran: presidir los debates y votaciones del pleno, determinar el trámite de los asuntos; formular el orden del día para las sesiones; conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la legisladora, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria; elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las Secretarías Generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera; expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara.

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. Dentro de sus atribuciones se encuentra el abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno; dar curso a los asuntos y, determinar los trámites que deben recaer en aquellos con los que se dé cuenta a la Cámara; conducir los debates y aplicar el Reglamento correspondiente; firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara y, en su caso con el Presidente y un secretario de la legisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara; dirigir las tareas. El presidente de la Cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del pleno.⁴³

- Grupos Parlamentarios.

Son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en la deliberación en que participan sus integrantes.⁴⁴

Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Se constituirá un grupo parlamentario por cada partido representado en el Senado.⁴⁵

El coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas que la Ley Orgánica del Congreso General le otorga a los grupos parlamentarios.⁴⁶

Los grupos parlamentarios alientan la cohesión y unidad de sus integrantes para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

⁴³ Artículos 67 y 68; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 2004.

⁴⁴ Artículo 71; Op. Cit

⁴⁵ Artículo 72, numeral 1; Op. Cit.

⁴⁶ Artículo 74; Op. Cit.

- Junta de Coordinación Política.⁴⁷

“Es la instancia en donde se expresa la pluralidad de la Cámara de Senadores y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara. La junta se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura”.

“Dentro de sus atribuciones se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno”.

- Comisiones.

La Cámara de Senadores cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Las comisiones del Senado pueden ser: ordinarias, estas analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo de su competencia; jurisdiccional, está interviene en los términos legales en los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos; especiales, cuando la Cámara lo determine se crearán comisiones transitorias para conocer la materia del objeto de su creación o desempeñar un encargo específico; y de investigación, las cuales desempeñan las funciones relativas al artículo 93 constitucional.

No hay un número determinado de integrantes de las comisiones, pero generalmente oscilan entre los seis y doce miembros, sólo la Comisión Jurisdiccional tiene determinado que sus integrantes no serán menos de ocho ni más de doce senadores⁴⁸.

⁴⁷ Artículos 80, 81 y 82; Op. Cit.

⁴⁸ Artículo 101; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La Ley Orgánica del Congreso⁴⁹ establece un cierto número de comisiones, pero según las circunstancias ese número puede incrementarse, todas las comisiones cuentan con un presidente y dos secretarios.

Hay en la Cámara alta una comisión muy peculiar, la cual, en todos los casos analiza y dictamina conjuntamente con las comisiones ordinarias las iniciativas de leyes y decretos. Tal es la Comisión de Estudios Legislativos.

La Cámara de Senadores tiene la facultad de aumentar o disminuir el número de sus comisiones o subdividir las en secciones según las necesidades.

- Secretaría General de Servicios Parlamentarios.⁵⁰

“Tiene las funciones de asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; recibe los documentos oficiales y particulares dirigidos a la Cámara; asiste a los secretarios de la Cámara de Senadores en la recepción de las votaciones del Pleno; auxilia al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante el periodo de sesiones; y desahoga las consultas de carácter técnico jurídico”.

Está integrada por las siguientes Unidades Administrativas:

Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional: Apoya técnicamente los trabajos de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, de las Comisiones Legislativas y, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Consultoría Jurídica Legislativa: Apoya, asesora y desahoga las consultas y estudios de carácter técnico jurídico que le formulan las áreas sustantivas del Senado.

Dirección General de Apoyo Técnico: Ejecutar las acciones para dar cumplimiento a los trámites dictados por la Presidencia y las resoluciones del Pleno; así como integrar los expedientes y hacer el seguimiento del desarrollo de los asuntos que son presentados ante la Cámara.

Dirección General de Asuntos Legislativos: Proporciona los servicios de recepción, registro, procedimiento y control documental para apoyar el proceso legislativo en la Cámara de Senadores.

Dirección General de Apoyo Parlamentario: Apoya técnica, documental y oportunamente el trabajo que las Comisiones legislativas realizan dentro de las atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Congreso General.

⁴⁹ Artículo 90; Op. Cit.

⁵⁰ Artículo 109; Op, Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa: Preserva el Archivo Histórico y la Memoria Legislativa de la Cámara de Senadores.

- Secretaría General de Servicios Administrativos.⁵¹

“Tiene como función encabezar y dirigir la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, proporcionar los servicios generales, informáticos, médicos, de resguardo parlamentario, de apoyo jurídico administrativo y, coordinar las actividades de atención a Senadores y de organización de reuniones de trabajo legislativo del Senado de la República”.

Para tal fin se integra con las siguientes unidades administrativas:

Dirección General de Recursos Humanos: Administra al personal de base, confianza, mandos medios y superiores y a los prestadores de servicios profesionales, para posibilitar el mejor funcionamiento institucional y un ámbito laboral óptimo; así como desarrolla al personal operativo.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales: Controla y mantiene los inmuebles e instalaciones del Senado y abastece los recursos materiales y servicios generales requeridos para el óptimo desarrollo de las actividades de la Cámara de Senadores.

Dirección General de Asuntos Jurídicos: Protege y representa los intereses de la Cámara de Senadores en cuestiones de carácter contencioso administrativo y proporciona los servicios de consulta y asistencia jurídica a la Secretaría General de Servicios Administrativos, así como a las unidades administrativas adscritas a la Cámara.

Unidad de Atención a Senadores: Apoya a los legisladores en la gestión de documentos oficiales y trámites administrativos diversos, con el fin de facilitar su trabajo legislativo. Asimismo, supervisa los servicios de atención médica requeridos por los legisladores.

Unidad de Eventos: Proporciona los servicios de alimentación y apoyo logístico para la organización y desarrollo de las diferentes reuniones de trabajo legislativo de los Senadores, órganos de gobierno, comisiones y grupos parlamentarios.

Unidad de Resguardo Parlamentario: Presta los servicios de resguardo y protección civil a los legisladores y servidores públicos del Senado, así como al patrimonio institucional.

⁵¹ Artículo 110; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Centro de Informática y Telecomunicaciones: Proporciona los servicios informáticos y de telecomunicaciones requeridos para el desarrollo de las actividades institucionales.

- Tesorería.

Depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos y tiene las atribuciones de administrar los recursos financieros institucionales de conformidad con la normatividad establecida y bajo criterios de racionalidad y disciplina presupuestal, con el propósito de garantizar el desarrollo de las actividades de la Cámara.

Tiene adscritas las siguientes unidades administrativas:

Dirección General de Programación y Presupuesto: Coordina el proceso de programación–presupuestación e integra el proyecto de presupuesto anual de la Cámara, de conformidad con las políticas y directrices de los órganos de gobierno, controlando su ejercicio.

Dirección General de Finanzas: Administra los recursos financieros asignados a la Cámara, bajo estricta disciplina y austeridad.

Dirección General de Contabilidad: Registra contablemente las operaciones derivadas del ejercicio del presupuesto de la Cámara y proporciona la información contable–financiera necesaria par la toma de decisiones y la óptima administración de los recursos, manteniendo debidamente informados a los órganos de control.

- Contraloría Interna.⁵²

La Cámara alta tiene una Contraloría Interna, cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor puede ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

“La Contraloría tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara de Senadores, 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 audita los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara”.

⁵² Artículos 112 y 113; Op. Cit.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La Contraloría presenta al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

En resumen, la Cámara de Senadores es una organización eminentemente pública, que concentra la representación del Pacto Federal y es el órgano donde se gestan las políticas estatales a través de las leyes y comparte esta responsabilidad con la Cámara de Diputados. Además tiene a su cargo tareas de control político sobre los otros Poderes y los integrantes del Pacto Federal.

Antes de pasar al estudio de la siguiente instancia del Poder Legislativo cabe mencionar que existen ciertas comisiones integradas por ambas Cámaras del Congreso. Estas comisiones reciben el nombre de bicamerales.

La *Ley Orgánica del Congreso* prevé la creación de estas comisiones⁵³, además de que estable la creación de dos comisiones bicamerales, una encargada de conducir las actividades del Canal de Televisión del Congreso⁵⁴ y la otra encargada de la administración y operación de las bibliotecas de las Cámaras⁵⁵.

Adicionalmente, existen otras dos comisiones bicamerales; una, por mandato de la *Ley para el Dialogo, la Concordia y la Paz Digna en Chiapas*, esta es la Comisión bicameral de Concordia y Pacificación, la cual se organiza y conduce según la mencionada Ley; la otra, la Comisión Bicameral Encargada de la Evaluación y el Control de las Actividades Vinculadas con la Seguridad Nacional, creada en la LIX Legislatura por la *Ley de Seguridad Nacional*, para los efectos del control y coordinación con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

2.1.4. Comisión Permanente.

La Comisión Permanente, última de las cuatro instancias, es el órgano del Poder Legislativo que funciona en los recesos del Congreso, sustituyéndolo a él o a la Cámara de Senadores, únicamente en ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere la Constitución en su artículo 78 y demás relativos a este órgano. Sus atribuciones enumeradas y limitadas por la Carta Magna son de naturaleza ejecutiva y carece de facultades legislativas y jurisdiccionales.

“La Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica. Nació probablemente en el Siglo XIII, en el reino de Aragón. Durante el tiempo en que las cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los brazos o clases, en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión reemplazaba a las Cortes en dos de

⁵³ Artículo 88; Op. Cit.

⁵⁴ Artículo 132; Op. Cit.

⁵⁵ Artículo 134; Op. Cit.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros. [...] la Permanente reapareció en la Constitución de Cádiz de 1812 con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias⁵⁶.

Este órgano del Legislativo se rige por el artículo 78 y demás relativos de la Constitución, por el Título Cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General, las disposiciones aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y los acuerdos parlamentarios aprobados por éste mismo.

La Permanente se integra con treinta y siete legisladores federales, 19 de ellos son diputados y los otros 18 senadores, por cada legislador titular se nombra un sustituto (que forzosamente debe ser otro legislador en funciones). Los miembros de la Comisión Permanente son nombrados por sus respectivas Cámaras en vísperas de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso General y duran en su encargo el tiempo que comprenda el receso respectivo.

Los miembros de la Permanente pueden ser reelectos de un receso a otro y hay una alternancia entre los miembros de las Cámaras para residir en el local de una u otra según el desempeño de los puestos directivos. Hasta la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de abril de 2004, sólo la sesión en que se instalaba la Comisión Permanente se realizaba en el recinto de la Cámara de Diputados, actualmente dicha sesión se alterna entre el recinto de los senadores y de los diputados según a quien corresponda la presidencia de dicha entidad⁵⁷. La Comisión Permanente debe sesionar cuando menos una vez a la semana y cuando sea convocada por su presidente. Regularmente estas sesiones se llevan a cabo los días miércoles por la mañana.

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente se integra por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro secretarios. Dos de los secretarios deberán ser diputados y dos más senadores. El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso entre los diputados y para el siguiente entre los senadores y así sucesivamente.

“Dado lo reducido e intrascendente de las atribuciones confiadas a la Comisión Permanente, puede contar hasta con tres comisiones para el despacho de los negocios que son de su competencia; ella misma determina el número de los integrantes, el procedimiento de trabajo, mediante disposiciones reglamentarias⁵⁸.”

⁵⁶ TENA Ramírez, Felipe; Op. Cit.; página 433.

⁵⁷ Artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Congreso General.

⁵⁸ ARTEAGA Nava, Elisur; Op. Cit; página 328. las disposiciones reglamentarias a que refiere Arteaga Nava no existen explícitamente, la Comisión Permanente utiliza al igual que las otras instancias del Congreso la normatividad aplicable del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y la figura del acuerdo parlamentario.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La Comisión Permanente funciona durante seis meses en dos recesos: el primero del 15 de diciembre de un año al 31 de enero de otro; y el segundo del 30 de abril al 31 de agosto de un mismo año. Dado que los periodos de sesiones pueden terminar antes de la fecha límite que establece la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso (15 de diciembre y 30 de abril), los recesos pueden ser más amplios.

“Sus facultades más importantes son: convocar al Congreso o a cualquiera de las Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, aprobar el decreto de suspensión de garantías, aprobar nombramientos de ministros de la Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, ascensos en las fuerzas armadas de coronel en adelante, designar presidente provisional, conceder al Presidente licencias hasta por treinta días y nombrar el interino, hacer el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada una reforma constitucional”⁵⁹.

En el estudio que el maestro Tena Ramírez hace en su libro *Derecho Constitucional Mexicano* sobre la Comisión Permanente concluye que es un organismo útil⁶⁰, toda vez que tiene la importante facultad de convocar al Congreso o a una de sus Cámaras a sesionar extraordinariamente, dado que si el Ejecutivo se niega a hacerlo por tener interés en que las Cámaras no se reunieran, la Permanente puede hacerlo por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

“De lo poco que nos ofrece la doctrina y sus realizaciones en el derecho comparado, podemos deducir que la Comisión Permanente responde a un concepto exagerado de la predominancia legislativa. No se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas por Rousseau, posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el Poder Ejecutivo debe estar siempre bajo el control de la representación popular. La consecuencia ineludible de tales ideas en el orden del tiempo consiste en que en ningún momento ha de estar ausente del escenario nacional la representación legislativa. Nada más que ante el desastre político y legislativo a que orillaría la actividad continúa de las Cámaras, se ha querido salvar el principio por medio de un pequeño comité surgido de las mismas Cámaras y que durante el receso de éstas asume su representación en mayor o menor grado. De este modo ha dicho un comentarista uruguayo que: la Comisión Permanente aparece como pieza de recambio, destinada a suplir automáticamente la ausencia temporal de la legislatura”⁶¹.

Dos ideas se desprenden de la cita anterior: la primera, que el Poder Ejecutivo siempre debe estar bajo el control o contrapeso del Poder Legislativo; y segundo, que sería muy arriesgado para la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

⁵⁹ ARTEAGA Nava, Elisur; “Diccionario de Derecho Constitucional”; Harla; México 1997; página 13.

⁶⁰ TENA Ramírez, Felipe; Op. Cit.; páginas 433 a 443.

⁶¹ *Ibidem*; página 435.

y el deseado equilibrio que ha de haber entre ellos que el Congreso se mantuviera en sesiones permanentemente. Por ello se concluye que la salida intermedia a esta disyuntiva es el encargo de ciertas funciones formalmente legislativas, pero de carácter materialmente administrativas a una entidad reducida del Congreso, encargada de despachar cierto asuntos, necesarios para el normal funcionamiento del Estado y la tarea fundamental de, en caso necesario, convocar al Congreso para controlar o coadyuvar con el Poder Ejecutivo.

3. Operación del sistema político mexicano (1920-2000).

Para iniciar este tercer apartado, es importante retomar lo que establecíamos líneas atrás respecto de la parte informal del sistema político. Esta parte se compone de aquellas reglas no escritas del comportamiento político de los individuos y que la Ciencia Política y la Sociología han llamado: cultura política.

“La cultura política de cualquier sociedad es en parte producto de su cultura general. La cultura incorpora todas las influencias –históricas, religiosas, étnicas, políticas– que afectan los valores y las actitudes de una sociedad. La cultura política es un microcosmos de la cultura mayor, concentrada específicamente en los valores y las actitudes que tienen relación con las actitudes y los valores políticos de cada individuo”⁶².

Desde la década de 1920 nuestro país comenzó una nueva etapa en su vida política, social y económica. Había llegado al poder el último grupo revolucionario, vencedores absolutos de las luchas armadas intestinas de la segunda década del siglo XX. A partir de ese momento comenzó a formarse un nuevo código de reglas no escritas en el sistema político mexicano, retomando algunos valores de tiempo atrás.

Para consumir el proyecto de la Revolución se creó un partido desde el poder para mantener el poder, aglutinando en él a todas las fuerzas y corrientes de la Revolución Mexicana.

Este partido con sus tres vertientes: PNR, PRM y PRI⁶³, gobernó México desde 1929 hasta el año 2000, y le dio al sistema político mexicano una peculiar forma de actuar con reglas escritas, plasmadas en la Constitución Política, y otras no escritas, pero no por ello menos relevantes.

La Constitución Política, entendida como el nuevo pacto social de México, retomaba los ideales liberales del Estado mexicano de la Constitución de 1857,

⁶² AI CAMP, Roderic; Op. Cit.; página 75.

⁶³ PNR: Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929; PRM: Partido de la Revolución Mexicana, evolución del PNR, creado en 1938; y PRI: Partido Revolucionario Institucional, evolución del PRM, creado en 1946.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

pero ahora incorporaba las principales demandas sociales de la lucha revolucionaria estableciendo así un nuevo orden social y de fuerzas políticas.

El sistema presidencial de nuestro país evolucionó y se adaptó a las necesidades políticas del grupo en el poder, fortaleciendo al Poder Ejecutivo hasta llegar a conocerlo como el *presidencialismo mexicano*.

Lo anterior se traduce como el dominio absoluto del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes del Estado; los órdenes de gobierno estatal y municipal; los sectores: obrero, campesino, empresarial y profesional; el ejército; y el mismo partido político del Presidente de la República.

A lo largo de varias décadas en el poder de un solo partido, primero único, después hegemónico y más tarde dominante, el sistema abrió espacios, cedió facultades y compartió responsabilidades con otras instituciones del Estado y organizaciones políticas y de la sociedad, pero sin permitir el acceso a otros al poder supremo de la nación.

Esta situación que duró tantos años, trajo consigo la estabilidad política y económica y el desarrollo social, pero debilitó la vida institucional, que a la larga traería graves problemas para el país.

Uno de estos problemas fue el debilitamiento y la sumisión del Poder Legislativo al Presidente de la República. El Congreso, siendo una institución tan importante en todo sistema político, se había convertido en un ente validador de los actos del Poder Ejecutivo, donde sus integrantes le debían al Presidente y al sistema sus encargos, y no al electorado⁶⁴.

El Presidente de la República y su partido⁶⁵, eran el vértice superior de la pirámide política del país, y desde ese punto se tomaban todas las decisiones trascendentales de la nación, dejando en un reducido grupo de políticos el destino y rumbo de México.

El Presidente de la República, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, los gobernadores de los estados, el presidente del PRI, los líderes de los sectores del partido, los líderes de las Cámaras y algunos otros legisladores constituían el grupo dominante del sistema político.

Desde ahí se formulaban las políticas económica, social, exterior e interior del país, se definía quienes debían ser los integrantes de los otros Poderes y de los gobiernos estatales.

⁶⁴ Para mayores referencias al respecto ver: *El Presidente y el Congreso*; en: GONZALEZ Casanova, Pablo; "La Democracia en México"; ERA; México, 1993.

⁶⁵ El Partido Revolucionario Institucional, PRI.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Estas características de la operación real de nuestro sistema político, que el doctor Jorge Carpizo⁶⁶ denominó como las facultades *metaconstitucionales* del Presidente, que no son otra cosa que las reglas no escritas que imperaron en el sistema político a lo largo de 80 años, y que por lo mismo eran ilegales, pero generalmente aceptadas por el propio sistema son parte de lo que conocemos como cultura política.

En los estados de la República se reproducía este orden político, y los gobernadores fungían como cabezas del sistema en sus propias demarcaciones, compartiendo ese poder con la estructura estatal del partido.

Una regla no escrita que explica claramente esta organización del sistema político mexicano durante la época priísta es la siguiente:

*El gabinete, el Poder Judicial, el Senado y los gobernadores de los estados, son del Presidente de la República; los presidentes municipales, los congresos locales y los poderes judiciales de los estados, son de los gobernadores; y los diputados, son del partido y sus sectores*⁶⁷.

No hay referencia formal a esta máxima de la política posrevolucionaria, pero sexenio tras sexenio y durante cada elección era notable el ejercicio de esta, claro que con ciertas variantes que dependían de la fuerza y el poder de los propios actores, comenzando por la autoridad del Presidente.

Otra de las reglas no escritas de nuestro sistema era la que tenía sustento en la máxima maderista de la Revolución Mexicana: “*Sufragio efectivo, no reelección*”, que durante el régimen presidencialista de 1920 a 1997 se cumplía en un 75 por ciento.

Había elecciones periódicas para renovar a los poderes (sufragio), pero no eran efectivas, ya que las elecciones siempre eran cuestionadas; pero puntualmente se cumplía la no reelección, o sea: *sufragio y no reelección*.

Así pues, el Presidente de la República con todo el poder que aglutinaba, sabía que solo podía permanecer en el cargo por seis años y tan sólo le quedaba al final de su mandato ejercer otra de sus atribuciones extralegales: designar a su sucesor.

Esta es una de las reglas más típicas y distintivas de este periodo, la facultad que un Presidente saliente tenía para, a través de ciertos mecanismos manipulados,

⁶⁶ VER: CARPIZO, Jorge; “El Presidencialismo Mexicano; Siglo XXI; México 2000.

⁶⁷ Esta regla no está perfectamente definida por ningún tratadista del sistema político mexicano, pero su implementación puede identificarse a lo largo de los trabajos de Jorge Carpizo, “El Presidencialismo Mexicano”; Roderic Ai Camp, “La Política en México” y “El Reclutamiento Político en México”; y Eliseo Mendoza Berrueto, “El Presidencialismo Mexicano”.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

designar al candidato de su partido para la siguiente elección presidencial, que sin duda alguna sería el triunfador.

Al respecto Mendoza Berrueto dice lo siguiente: “El presidente que termina sabe que su obligación es asegurar el éxito de la campaña del candidato de su partido, quien seguramente será su sucesor y al que, una vez electo, tendrá que dejar en entera libertad para que nombre a su equipo de trabajo y, en general, para que gobierne sin interferencia alguna. Sabe también que tiene la obligación de resolver los problemas que pudieran empañar la campaña electoral del candidato, o los que pudieran entorpecer, ya electo, su acceso al cargo o dificultar sus primeros meses de gobierno”.⁶⁸

Si el presidente saliente no respetaba las llamadas “reglas no escritas” de la política mexicana, seguramente pagaría un precio muy alto, pues al nuevo presidente le hubiese bastado con desentenderse de “cuidarle las espaldas, para que contra su antecesor y su gobierno se levantara una ola interminable de críticas de toda naturaleza, justificadas o no.”⁶⁹

Muchas otras son las reglas no escritas que caracterizaron a nuestro sistema político a partir de 1920 y hasta el año 2000, pero abordarlas sería objeto de otro estudio que llevaría a otra vertiente.

Ahora bien, teniendo clara la diferencia entre un sistema presidencial y un sistema presidencial *presidencialista*, como el mexicano, es oportuno aportar algunas notas sobre esta característica del sistema político de nuestro país.

Las causas que generaban en nuestro sistema político un predominio tan absoluto del Presidente de la República⁷⁰ por sobre los otros poderes, los demás órdenes de gobierno y los sectores productivos son:

- a. Era el jefe del partido dominante, partido integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b. El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido predominante y sabían que si se oponían al Presidente las posibilidades de éxito eran casi nulas y su futuro político se pondría en riesgo.
- c. La integración de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponían a los asuntos en los cuales el Presidente estaba interesado.

⁶⁸ MENDOZA Berrueto, Eliseo; “El Presidencialismo Mexicano”; FCE; México 1998; página 120.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ CARPIZO, Jorge; Op. Cit.; páginas 25 y 26.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- d. La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades en materia económica.
- e. la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del Ejecutivo.
- f. La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g. La concentración de recursos económicos en la Federación, especialmente en el Poder Ejecutivo.
- h. Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como eran la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de los estados.
- i. La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales intervenía el país, sin que para ello existiera freno en la Cámara de Senadores.
- j. El gobierno directo de la región más importante del país. El Distrito Federal.
- k. Un elemento psicológico: que en lo general era aceptado el papel predominante del Poder Ejecutivo sin que mayormente se le cuestionara.

Haciendo una síntesis sobre nuestro sistema político (hasta antes del año 2000), Ai Camp sostiene que "... el sistema es semiautoritario, corporativista, dominado por el estado; que es dirigido por una élite burocrática y un ejecutivo centralizado; que se basa en una cultura política contradictoria que incluye cualidades autoritarias y liberales; y que es afectado psicológica y políticamente por su proximidad a Estados Unidos".⁷¹

4. La apertura del sistema. Las reformas electorales de 1963, 1972, 1977, 1986 y 1993.

El sistema político mexicano emanado de la Revolución Mexicana era un fino entramado de reglas formales y reglas no escritas. El poder absoluto recaía sobre el Presidente de la República en turno, heredero de una tradición política de lealtades.

⁷¹ AI CAMP, Roderic; Op. Cit.; página 32.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Con el gobierno y el partido oficial a su servicio, el Presidente podía controlar al país entero, pero como en toda sociedad hay quienes se oponen al régimen, y así surgieron varios partidos y organizaciones que, dentro o fuera de la ley, llevaban a cabo sus protestas.

Como la ley estaba del lado del Presidente y del propio sistema, ésta podía ser modificada en el momento que fuera necesario. De tal forma que, dado un cierto momento político de tensión, cual *olla express*, el sistema necesitaba liberar presión de su interior.

Por ello, el régimen dominante en diferentes momentos y coyunturas políticas, previendo problemas mayores permitía la apertura del sistema a otros actores políticos. Estas aperturas se daban en la forma de reformas político–electorales y eran pensadas de tal forma que al mismo tiempo que se diera apertura del sistema, el régimen dominante obtuviera ciertos beneficios de ello.

Desde la administración de Adolfo Ruiz Cortines, hasta la de Ernesto Zedillo, que en unión con todos los partidos políticos nacionales promovió una amplia reforma electoral, no ha faltado Presidente de la República que haya dejado de enviar iniciativas al Congreso General para modificar la Constitución Política en materia político–electoral.

“Este activismo reformista constitucional es un signo inequívoco de la dinámica que ha tenido el sistema político mexicano a partir de la segunda mitad del siglo XX. La historia de estas reformas es la historia de la evolución de un sistema altamente centralizado y autoritario a uno descentralizado y democrático. En esta transformación el acento está puesto sobre todo en el papel relevante de los partidos políticos como organismos de interés público y en el sistema de elección del Poder Legislativo. Otros aspectos no menos importantes han sido los órganos electorales y el sistema de jurisdicción electoral”⁷².

Así pues en los años de 1963, 1972, 1977, 1986, 1993 y 1996 se dieron sendas reformas a las reglas formales del juego político, de las que el sistema operado por el PRI casi siempre obtuvo ventajas, sobre todo relativas a la legitimidad del propio sistema político.

“El conjunto de las reformas político–electorales pueden dividirse en dos etapas: la primera abarca desde 1953 hasta 1977 y se trata de reformas aisladas del sistema electoral que abordan aspectos parciales del mismo. Se focalizan en temas muy específicos que se refieren sobre todo al ensanchamiento de la base electoral tanto por lo que se refiere al electorado, es decir, los derechos políticos activos, como a los cargos de elección popular o los llamados derechos políticos pasivos. En cambio, la segunda etapa, que se inicia a partir de la reforma de 1977 (José

⁷² RABASA, Emilio (Coordinador); “Ochenta años de vida constitucional en México”; Cámara de Diputados; México 1998; páginas 147 y 148.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

López Portillo–Jesús Reyes Heróles), se caracterizan por modificaciones más extensas que afectan al sistema electoral en su conjunto”⁷³.

Antes de dichas reformas las cosas en el Congreso casi eran absolutamente favorables para el sistema, pues del 100% de escaños y curules en las Cámaras del Congreso el PRI ostentaba un abrumador 95 por ciento.

CUADRO I.6
Distribución política de las curules en la Cámara de Diputados. 1949-1961.⁷⁴

Año de instalación de la Cámara.	PARTIDOS POLÍTICOS			
	PRI	PAN	PPS	PARM
1949	142	4	1	0
1952*	152	5	2	0
1955	155	6	1	0
1958*	153	6	1	1
1961	172	5	1	0

* En estas elecciones otras tres diputaciones fueron obtenidas por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano y el Partido Nacionalista Mexicano.

Por lo que respecta al Senado de la República no había nada que compartir, pues en los años descritos en el cuadro I.6, de los 64 escaños los 64 eran para el PRI. Fue hasta 1988 cuando ingresan a la Cámara alta los primeros senadores de oposición.

- La reforma electoral de 1963.

En 1963, en el final de la administración de Adolfo López Mateos se modificó la Constitución y el marco legal electoral para crear los llamados diputados de partido.

En la elección de 1964 se eligieron los primeros diputados de partido. Dicha fórmula consistía en otorgar a los partidos políticos que participaban en la elección un cierto número de diputados de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuvieran a nivel nacional.

De tal manera, que con la reforma al artículo 54 constitucional publicada el 22 de junio de 1963 en el Diario Oficial de la Federación, los partidos políticos nacionales

⁷³ *Ibidem*; páginas 148 y 149.

⁷⁴ FUENTE: Adaptado de ZAMITIZ, Héctor y HERNÁNDEZ, Carlos; La Composición Política de la Cámara de Diputados, 1949-1989”; en Revista de Ciencias Políticas y Sociales número 36, enero-marzo de 1990; páginas 97 a 108.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

tendrían derecho a acreditar cinco diputados si obtenían el 2.5% de la votación total en el país y a un diputado más por cada 0.5% excedente.

Las restricciones a esta fórmula constaban en que si algún partido político triunfaba en menos de 20 distritos, previa obtención del 2.5% de la votación nacional, le podían ser acreditados hasta 20 diputados, y que únicamente los partidos políticos nacionales registrados por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección podían acceder a la repartición de diputados de partido.

De esta manera, el sistema ganaba dos veces: una porque aparentemente se había hecho una reforma democrática que permitía a los partidos de oposición acceder a la Cámara de Diputados y manifestar sus posturas políticas; y dos, porque en realidad el PRI seguía manteniendo una inmensa mayoría en el Congreso que le permitía seguir manejando la política del país.

- La reforma electoral de 1972.

Más adelante, en 1972⁷⁵ se adecuó esta fórmula para determinar que el requisito de votación total se reducía del 2.5 al 1.5% para que los partidos políticos acreditarán candidatos. Asimismo se eleva el máximo de diputados de partido de 20 a 25, estableciendo como restricción que el partido que obtuviera triunfos en 25 distritos de mayoría o más ya no tendría acceso a la repartición de diputados de partido.

CUADRO I.7
Distribución política de las curules en la Cámara de Diputados. 1964-1976.⁷⁶

Año de instalación de la Cámara.	PARTIDOS POLÍTICOS						TOTAL DE DIPUTADOS	
	PRI**	PAN		PPS		PARM		
		MR	RP	MR	RP	MR	RP	
1964	175	2	18	1	9	0	5	210
1967	177	1	19	0	10	0	5	212
1970	178	0	20	0	10	0	5	213
1973	189	4	21	0	10	1	6	231
1976	195	0	20	0	12	1	9	237

MR: Diputados de mayoría relativa, es decir por distrito uninominal.

RP: Diputados de representación proporcional, es decir, diputados de partido.

** En todas estas elecciones para diputados el PRI no tuvo representación proporcional, pues sus triunfos en distritos uninominales se lo impedía.

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación; México; 14 de febrero de 1972.

⁷⁶ FUENTE: DEL ROSAL, Alfonso; "El Reordenamiento Administrativo en la Cámara de Diputados"; UIA; México 1999; página 100.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Del cuadro anterior se deduce cuál es el efecto de la reforma de 1963 y su revisión en 1972. A todas luces se puede observar que en ninguna de las elecciones que se muestran en el cuadro I.7 la oposición logró conquistar más de cinco distritos uninominales, lo que le permitía al PRI mantener el dominio territorial, y ceder a la oposición espacios políticos a través de la representación proporcional.

Pero estas reformas electorales tuvieron efectos contrarios a los intereses del sistema, dado que el incremento de la votación porcentual de la oposición a nivel nacional, hizo disminuir el porcentaje de los diputados del PRI en la Cámara baja.

Es decir, que pese a que el PRI seguía triunfando en casi todos los distritos uninominales del país, el volumen nacional de votos para los partidos de oposición les permitía, por la vía de la representación proporcional, incrementar en cada legislatura el número de sus diputados. Así pues, para 1970 el PRI controlaba el 83.5% de las diputaciones, pero para las elecciones de 1973 y 1976 el porcentaje del PRI disminuyó a un 81.8 por ciento.

Así pues, esta reforma electoral fue el primer gran paso para la transición política de nuestro país, ya que permitió a la oposición incorporarse al debate político y seguir preparando a sus cuadros políticos para el futuro.

- La reforma electoral de 1977.

El siguiente paso se dio en 1977 con la denominada Reforma Política, encabezada por el Presidente José López Portillo y el Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Esta reforma tocó tanto las reglas electorales como las estructuras políticas del Estado mexicano.

De acuerdo con Emilio Rabasa⁷⁷ los rubros principales de esta reforma fueron cuatro: a) La constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas; b) un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de 400 diputados y su federalización; c) la integración de las figuras del referéndum y la iniciativa popular; y d) el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral.

Así pues, derivado de esta revisión constitucional y de las leyes derivadas de esta, los partidos políticos tuvieron reconocimiento en la Constitución, se expidió una nueva ley electoral: la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y se modificó la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados al modernizar el sistema de representación proporcional, establecer una nueva distribución, y disponer que el Congreso habría de regirse en adelante por una nueva ley.

⁷⁷ RABASA, Emilio (Coordinador); Op. Cit.; páginas 151 y 152.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En lo que respecta al Congreso, y más aún a la Cámara baja, esta reforma establecía una base poblacional fija para los distritos electorales uninominales dejándolos en 300 distritos, además cambió la figura de los diputados de partido por la de los diputados de representación proporcional, los cuales constituían otros 100 espacios, dejando en 400 el número de diputados federales.

Dicha reforma apartaba estos 100 nuevos diputados para los partidos políticos de oposición, repartidos proporcionalmente respecto a su votación nacional y regional. “De hecho esto significó que una vez que entró en vigor la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales la oposición obtuvo alrededor del 26% de los escaños en la Cámara de Diputados, y así aseguró como mínimo un cuarto del total. Las reformas de 1977 estimularon hasta cierto punto a los partidos de oposición al darles más escaños en la Cámara de Diputados y permitirles mayor acceso a los medios de comunicación masivos durante las campañas, pero perdieron ímpetu después de 1979, año en que Reyes Heróles dejó la Secretaría de Gobernación”⁷⁸.

La reforma de José López Portillo no tocó la integración de la Cámara de Senadores, pero al establecer en el artículo 70 constitucional que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, obligó a ambas a llevar a cabo una revisión de su organización interna, derivando en la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, donde principalmente, se reconocía y estructuraba la existencia de los grupos parlamentarios, como formas de expresión de las corrientes ideológicas.

“La reforma de 1977 tuvo una gran importancia para la evolución del sistema político mexicano, al dar un gran paso en su liberalización que permitió sentar las bases tanto para un sistema de partidos como la elección, si bien sólo restringido a la Cámara de Diputados. La inserción de los partidos políticos en el texto constitucional, y el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional fueron sus mejores logros, los que a pesar de nuevas alteraciones han persistido desde su creación”⁷⁹.

- La reforma electoral de 1986.

En diciembre de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma constitucional en materia político–electoral. Derivado de esta reforma se expidió una nueva ley electoral.

“Los aspectos más relevantes de esta reforma electoral fueron los siguientes: a) la modificación al sistema de elección mixto de mayoría y representación proporcional; b) la alteración del sistema de autocalificación de la Cámara de

⁷⁸ AI CAMP, Roderic; Op. Cit.; página 192.

⁷⁹ RABASA, Emilio (Coordinador); Op. Cit.; página 155.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Diputados; c) la nueva jurisdicción electoral; y d) la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”⁸⁰.

Lo más significativo de esta reforma fue la ampliación de la representación proporcional en 100 curules más, para alcanzar un total de 200, con lo que el total de diputados se estableció desde entonces en 500. Así mismo se alteró la asignación de los diputados plurinominales para hacerlo extensivo a todos los partidos políticos, ya que anteriormente sólo eran para los partidos minoritarios.

Para evitar la sobrerrepresentación de algún partido, se fijó un tope de 350 curules que un solo partido podría obtener por ambos principios.

Se mantuvo la autocalificación electoral de las Cámaras del Congreso y se estableció la rectoría del gobierno federal en todo proceso electoral, desde su preparación y desarrollo hasta su vigilancia, derivando en la legislación secundaria la organización de los organismos electorales que tendrían estas funciones y el sistema de medios de impugnación.

Dos cosas destacan la apertura política que derivó de esta reforma, en primer lugar, los partidos de oposición podían obtener hasta el 40% de las diputaciones sin ganar un solo distrito de mayoría, y segundo, era la primera ocasión desde 1934 que la estructura constitucional de la Cámara de Senadores era modificada, ya que se dispuso que se renovarían por mitades cada tres años.

“Esta reforma resultó, en términos generales, en una conservación de los avances de la anterior, e incluso en una regresión respecto de los propósitos liberalizadores en su antecesora, como en el aspecto de la organización electoral que sería modificado con la reforma de 1990, y sobre todo la de 1994. Sus principales méritos se localizan en la materia jurisdiccional, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y el inicio de la democratización del Distrito Federal con el establecimiento de una Asamblea propia, proceso que culminaría con la reforma de 1996”⁸¹.

- Las reformas electorales de 1990 y 1993.

La reforma electoral de 1993 viene antecedida de una reforma menor en amplitud, pero no menor en importancia, que es la relativa a la creación del COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Para la creación de este nuevo ordenamiento electoral fue necesaria la modificación en 1990 del artículo 41 de la Constitución Política.

⁸⁰ *Ibidem*; página 155.

⁸¹ *Ibidem*; página 157.

Los principales puntos de la reforma de 1990 son los siguientes: La organización de las elecciones federales a través de un órgano especializado y principios rectores; la estructuración del mencionado organismo electoral, denominado IFE (Instituto Federal Electoral); la modificación de las reglas de asignación de los 200 diputados federales y los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal de representación proporcional para hacerlas más equitativas entre los partidos políticos; se vuelve a modificar la calificación electoral, para reducir el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de 500 a 100 miembros; y por último, en materia contencioso electoral, se amplían los medios de impugnación, se desconcentra el Tribunal Electoral y se crea la figura del juez instructor. También se estableció el mecanismo conocido como cláusula de gobernabilidad, destinado a otorgar al partido que obtuviera más victorias electorales en los distritos de mayoría el suficiente número de diputados de representación proporcional para alcanzar inmediatamente la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y adicionalmente, a la mayoría absoluta se le asignarían dos diputados de representación proporcional por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60% de la misma.

La mayoría del contenido de esta reforma quedó plasmada en la nueva ley electoral: el COFIPE y se materializó en una institución que hasta nuestros días ha perdurado y es pilar del tránsito a la democracia: el IFE⁸².

El IFE "...es el más grande avance de la reforma electoral de 1989-1990; fue una respuesta amplia y significativa a la preocupación de actores y observadores de la política nacional. Desde su creación México ha dado un salto indiscutible en materia de organización electoral"⁸³.

La siguiente reforma electoral fue hecha en el año de 1993 y tocó tanto el texto constitucional como el COFIPE. A nivel de la Constitución "los cambios fundamentales fueron tres: a) la nueva fórmula de integración de las Cámaras de Senadores y Diputados; b) la eliminación de la autocalificación [electoral]; y c) desde el texto constitucional se enunció la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en la ley reglamentaria"⁸⁴.

En un panorama general, las modificaciones fundamentales de la reforma de 1993 fueron las siguientes:

a) Financiamiento a partidos políticos.

⁸² Para mayor información sobre la creación del IFE ver: NUÑEZ, Arturo; "La Reforma Electoral de 1989-1990"; FCE; México 1993.

⁸³ BECERRA, Ricardo; Et. Al.; "La Mecánica del Cambio Político en México, elecciones, partidos y reformas"; Cal y Arena; México 2000; página 249.

⁸⁴ *Ibidem*; páginas 290 y 291.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Se estableció todo un nuevo sistema de reglas para el financiamiento que incluía prohibiciones sobre fuentes para obtener recursos y seis modalidades de financiamiento: público, cuotas de la militancia, aportaciones de simpatizantes, rendimientos financieros, fondos, fideicomisos y autofinanciamiento. También se dispuso la obligación de los partidos de presentar informes a la autoridad electoral sobre el origen y destino de los recursos.

b) Supresión de la cláusula de gobernabilidad.

En este sentido, se dispuso que en ningún caso, algún partido podría contar con más de 315 diputados por ambos principios de elección, lo que significó que para llevar a cabo una reforma al texto constitucional sería necesario que se sumaran dos o más partidos para alcanzar la mayoría calificada de dos terceras partes del total de la Cámara baja, es decir, al menos 334 diputados.

c) Nueva integración y quórum de la Cámara de Senadores.

La integración de la Cámara alta se duplicó, conformándose desde entonces por 128 senadores, cuatro por cada entidad federativa, de los cuales tres serían electos por el principio de mayoría relativa y el último le sería asignado a la primera minoría.

También se modificó la renovación del Senado, pues se estableció que ya no sería por mitades, sino que los 128 senadores serían electos por un mismo periodo, y dado el crecimiento en número se redujo el quórum requerido de dos terceras partes a la mitad de sus miembros.

d) Calificación electoral y materia contencioso electoral.

Se suprime el procedimiento de autocalificación mediante los Colegios Electorales de cada Cámara, dejando la calificación en el IFE y en caso de presentarse inconformidades al Tribunal Electoral del Poder Judicial (TRIFE).

La competencia del TRIFE es modificada para disponer que sea éste el órgano autónomo, definitivo y máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral.

“Se reestructura el TRIFE con la Sala de Segunda Instancia integrada con cuatro miembros de la Judicatura Federal, electos por dos terceras partes de miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda sala conocerá de las impugnaciones que deriven del nuevo sistema de calificación electoral”⁸⁵.

e) Régimen de gobierno del Distrito Federal.

⁸⁵ RABASA, Emilio, (Coordinador); Op. Cit.; página 160.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En este apartado se incluyó la descripción de los órganos del Distrito Federal como representativos y democráticos, buscando dar apertura a la demanda de democratización del gobierno de esta entidad. Varias de las disposiciones de esta reforma no tuvieron efecto, pues en 1996 se volvió a tocar el tema, dando mayor apertura y autonomía a la política en el Distrito Federal.

Antes de dar término a este apartado es necesario mencionar que en 1994 se dio una reforma electoral de menor alcance, pero de importancia, pues llevó a la ciudadanización del órgano de dirección del IFE.

“El desplazamiento que hizo esta reforma de la organización electoral hacia el IFE es de la mayor significación política, ya que marca el inicio del proceso de desprendimiento y autonomía de los órganos electorales respecto del gobierno federal quien los controlaba de manera total.

El órgano superior de dirección del IFE, se integra, además de los representantes del Ejecutivo y el Legislativo y de los partidos políticos, con la nueva figura del consejero ciudadano que no solo substituye al consejero magistrado, sino que adquiere el control mayoritario del máximo órgano electoral.

Los consejeros ciudadanos serían seis, nombrados no ya a propuesta del Ejecutivo Federal sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, y aprobados por dos terceras partes de sus miembros. Estos consejeros concurren con voz y voto, en tanto que se suprime el voto de los representantes partidistas. Es importante destacar que los seis votos de los consejeros ciudadanos constituyen mayoría frente a los cinco de los representantes del Ejecutivo (uno) y del Legislativo (cuatro).

La figura del consejero ciudadano se reproduce en cada uno de los 32 consejos locales y 300 distritales, en los que también los partidos políticos acuden con voz pero sin voto.⁸⁶”

Para poder tener una visión panorámica de lo que significaron las diferentes reformas político–electorales en la transición política de nuestro país a continuación se presenta un cuadro que contiene la integración de la Cámara de Diputados antes de la reforma de 1963 y hasta la de 1993.

⁸⁶ *Ibidem*; página 162.

CUADRO I.8
Distribución política de las curules en la
Cámara de Diputados de 1973 a 1994.⁸⁷

Año	PARTIDOS POLÍTICOS													TOTAL
	PAN	PRI	PRD	PARM	PPS	PCM	PSUM	PMS	PDM	PST FCRN	PRT	PMT	PT	
1961	5	172	-		1	-	-	-	-	-	-	-	-	178
1964	20	175	-	5	10	-	-	-	-	-	-	-	-	210
1967	20	177	-	5	10	-	-	-	-	-	-	-	-	212
1970	20	178	-	5	10	-	-	-	-	-	-	-	-	213
1973	25	189	-	7	10	-	-	-	-	-	-	-	-	231
1976	20	195	-	10	12	-	-	-	-	-	-	-	-	237
1979	43	296	-	12	11	18	-	-	10	10	-	-	-	400
1982	51	299	-	-	10	-	17	-	12	11	-	-	-	400
1985	38	292	-	11	11	-	12	-	12	12	6	6	-	400
1988*	101	260	-	30	32	-	-	19	-	34	-	-	-	500
1991	89	320	41	15	12	-	-	-	-	23	-	-	-	500
1994	119	300	71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	500

*En esta elección hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por diferentes coaliciones.

5. La primera experiencia de un equilibrio entre Poderes.

Se ha titulado así a este apartado, ya que es a partir de la segunda mitad del sexenio de 1994-2000 y derivado de la reforma electoral de 1996 que nuestro país experimentó después de muchas décadas un ejercicio del poder compartido o dividido entre diferentes partidos, según el autor que lo trate.

5.1. La reforma electoral de 1996.

El 22 de noviembre de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Constitución Política, al COFIPE y otros ordenamientos relacionados, derivadas de un intenso dialogo entre el Gobierno Federal, encabezado por el Presidente Ernesto Zedillo, y las principales fuerzas políticas del país.

⁸⁷ Elaboración propia con datos del Museo Legislativo “Los Sentimientos de la Nación” de la Cámara de Diputados.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El trabajo de casi dos años de negociaciones había tenido un mal final en la forma, pero no en el contenido. Un porcentaje muy reducido de los puntos había quedado sin solución, mientras que por número y profundidad se apilaban en la nueva legislación una serie de modificaciones que compartían todos los actores. El acuerdo fue mayor que las diferencias; sin embargo, el tramo final no pudo resistir las presiones cotidianas de la lucha política inmediata.

Esta reforma electoral puede compararse por su alcance, profundidad e impacto a la que se llevó a cabo a finales de los años setenta, y su contenido puede resumirse a grandes rasgos en los siguientes seis puntos⁸⁸.

a. El primer problema a atender era el de la desconfianza en el árbitro electoral, es decir, había que encontrar una forma de constitución del arbitraje que diera a todos los contendientes garantías de imparcialidad. ¿Cuáles fueron esos cambios? Se concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, a partir de ahora la autoridad electoral gozó de plena independencia en relación al gobierno. Los partidos políticos, así como los representantes del poder legislativo, ya no tuvieron voto en el máximo órgano electoral. Los ocho consejeros electorales y el presidente del Consejo, son los únicos miembros que tienen voto en el Consejo General del IFE, pero lo más importante es que fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. La idea es doble: que el gobierno abandona la organización electoral y que ella pasa a manos de personas que gozan de la confianza de los partidos políticos, dando más confianza para la ciudadanía.

b. Un segundo problema era el de la justicia electoral, es decir, los canales para defender derechos, plantear inconformidades y garantizar la legalidad en todos los actos de las autoridades electorales, federales y también estatales. De ese modo el Tribunal Electoral, el órgano encargado de dirimir las controversias legales, tuvo importantes modificaciones. La designación de los magistrados corre a cargo de la Cámara de Senadores a propuestas de la Suprema Corte de Justicia; fue instaurado un control de legalidad y constitucionalidad, esto es, una vía para controlar que todos los actos que tienen que ver con la materia electoral puedan ser impugnados y revisados por la vía jurídica. Por otro lado, el Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal, sino que pudo ser recurrido por causa de conflictos locales; se trató de extender, sin cortapisas, el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales, sin excepción. La calificación electoral es ya plenamente jurisdiccional, todos los dictámenes sobre los vencedores en las contiendas para diputados, para senadores y para Presidente de la República son emitidos por el Tribunal y ya no por la Cámara de Diputados. Por si fuere poco, a partir de la reforma las leyes electorales en todos los niveles quedaron sujetas a un control de constitucionalidad, vía las acciones de inconstitucionalidad contempladas en el artículo 105 de la Constitución y resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la

⁸⁸ BECERRA, Ricardo; Et. Al.; Op. Cit.; páginas 423 a 427.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Nación. Y finalmente, la ley agregó nuevos instrumentos de defensa, nuevas vías legales para encauzar los reclamos políticos-electorales tanto para los ciudadanos como para los partidos.

c. La reforma electoral cambió el régimen legal de los partidos políticos. Abrió las puertas e hizo más claras las condiciones para acceder a la contienda y subrayó un elemento esencial: que sea el voto ciudadano el que defina la permanencia en el sistema de los partidos. Así, se incrementa el porcentaje para la entrada a la representación congresional (sólo aquellos partidos con una votación nacional mayor al 2% tuvieron derecho a ingresar a la Cámara de Diputados) y se creó una figura nueva para la forja y organización de opciones distintas: las agrupaciones políticas.

d. El gran tema de debate de las elecciones de 1994 había sido el de la inequidad de los recursos de que disponen los partidos políticos a la hora de enfrentar una elección. Las estadísticas eran elocuentes: un solo partido había gastado el 73% de lo erogado en la campaña de aquel año, así que constituye, quizás, el efecto más visible y decisivo de la reforma. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron drásticamente, 600% en relación a tres años antes, y lo mismo ocurrió en materia de acceso a los medios electrónicos. Por mandato constitucional el dinero público se convirtió en el componente primordial de los recursos partidista, y fue distribuido de modo más equitativo (el 70% de la bolsa general del financiamiento público se distribuye conforme a la votación y el 30% de un modo igualitario), se definieron toques claros y razonables a los gastos de campaña, con serias restricciones a las aportaciones privadas y con mecanismos más estrictos de control, auditoría y vigilancia. El éxito de este esquema depende de la transparencia; el dinero público es determinado bajo reglas previas, conocidas por todos y el resto de las fuentes y la autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar y revisar los gastos en las campañas de los partidos.

e. Otro tema pendiente era el de traducir con precisión los votos emitidos por la ciudadanía en escaños parlamentarios. La Cámara de Diputados continuó siendo conformada por 300 diputados de mayoría que emergen de los 300 distritos y por 200 diputados de representación proporcional, que provienen de listas de los partidos políticos. Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso. Se instauró un techo a la sobrerrepresentación, esto es, ningún partido puede tener 8% más de escaños que su propia votación, salvo que los consiga a través de la votación uninominal. Asimismo, se inyectó mayor pluralismo a la Cámara alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.

f. Finalmente, se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, la capital del país, mediante la elección directa de su Jefe de Gobierno y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En palabras de Raúl Avila⁸⁹, esta reforma tiene diez puntos asertivos y diez puntos críticos. Tales puntos son los que se listan:

- Tesis asertivas.

1. La reforma electoral de 1996 representa un vigoroso impulso al proceso de transición democrática de México, por las siguientes razones: a) consolida la trayectoria institucional de un sistema de partido hegemónico a otro de partidos competitivos; b) consuma la autonomía de la administración electoral; c) jurisdiccionaliza plenamente el contenciosos electoral, y d) Prevé la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal desde 1928.

2. La reforma electoral precisa, amplía y enriquece los derechos políticos del ciudadano, estimulando su participación organizada.

3. La reforma electoral incorpora ajustes en las diversas etapas y elementos del proceso electoral.

4. La reforma electoral pretende fortalecer el sistema de partidos.

5. La reforma electoral garantiza el acceso a la justicia electoral y consolida su subsistema jurisdiccional.

6. La reforma electoral promueve la cultura de la juridicidad electoral.

7. La reforma electoral introduce ajustes en la institucionalidad del Estado Federal en materia electoral.

8. La reforma electoral reconfirma arenas institucionales del juego electoral y produce efectos no esperados en la conducta de sujetos relevantes del contexto sociopolítico.

9. La reforma regula esferas profesionales especializadas e incentiva un sistema de aprendizaje social y organizacional en materia electoral.

10. La reforma electoral nutre el desarrollo de dos nuevas disciplinas del derecho en camino hacia su autonomía científica: el derecho electoral y el derecho procesal electoral.

- Tesis críticas.

⁸⁹ GALEANA, Patricia (Compiladora); Op. Cit.; páginas 284 a 300.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

1. Se agrega a otras reformas electorales que no alcanzan a permear el cuerpo social nacional, de tal suerte que se dificulta su institucionalización.
2. La reforma resulta de una negociación entre élites políticas en la que no participa la ciudadanía, la cual conforma el grueso del electorado.
3. El desfase de la reforma legal, aprobada a finales de noviembre de 1996, produce presiones de tiempo sobre los actos y resoluciones de la administración electoral durante la etapa preparatoria del proceso electoral de 1997.
4. La renovación prácticamente total de los consejeros electorales, y su sustitución por personal desligado de los partidos y con antecedentes fundamentalmente académicos, deja al Consejo General con un débil capital organizacional que debió recuperar y enriquecer en poco tiempo.
5. El diseño institucional de una estructura autónoma mixta para el IFE, compuesta de órganos colegiados renovados en su integración y órganos ejecutivos cuyos cuadros medios y operativos permanecen en funciones, provoca tensiones al interior de la organización.
6. Consecuencia en parte de reformas previas, el COFIPE abriga una sobre regulación, por momentos compleja, de las conductas electorales, que revela la persistencia de prácticas y percepciones indeseadas en la conducta y la cultura política.
7. La negociación de mejores condiciones en la competencia y mecanismos de seguridad trae como resultado, probablemente inesperado, un costo muy alto para el proceso electoral de 1997.
8. El propósito de fortalecer el sistema de partidos se debilita por el excesivo número de partidos pequeños sin posibilidades de triunfo.
9. En materia procesal, la especialización que supone la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, su novedad y el corto plazo para alcanzar un grado satisfactorio de capacitación de los posibles litigantes, da lugar a un número significativo de medios de impugnación que no cumplieron con los requisitos exigidos para su procedencia ante los órganos del contencioso electoral.
10. El objetivo de jurisdiccionalizar la política se desfasa parcialmente respecto de las condiciones de la cultura política y jurídica que reaccionó en forma distorsionada ante aquel nuevo paradigma.

Las veinte tesis de Raúl Avila en torno a la reforma de 1996 nos serán de gran utilidad a lo largo del trabajo, ya que de estos puntos se derivan situaciones y

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

fenómenos políticos y jurídicos que impactaron y lo seguirán haciendo el proceso transformador de la política en nuestro país, en algunos casos de manera positiva y en otros de manera negativa.

Es decir que los errores cometidos en esta reforma y el resto, tienen consecuencias en la gobernabilidad del sistema político; así mismo, los aciertos han impactado en la apertura del sistema a todas las fuerzas políticas y a la sociedad en su conjunto.

Basta decir, en palabras del propio Avila que: “La reforma electoral de 1996, realizada a casi 20 años del inicio de la transición democrática formal del sistema político mexicano, en algunos aspectos representa un hito nacional porque significa un punto de concreción de dichas dinámicas de cambio, y, en otros, configura nuevos espacios y referentes para la continuación del diálogo y el debate, el disenso y el consenso, que no son sino la materia prima de la democracia que la sociedad mexicana ha venido construyendo.⁹⁰”

Lo que es un hecho indiscutible, es que después de 1997 el ejercicio del poder se volvió una corresponsabilidad de los principales partidos políticos del país, ya que no sólo las reformas constitucionales tendrían que pasar por el examen de las fuerzas de oposición representadas en el Congreso (principalmente en la Cámara baja), sino toda la legislación, la fiscalización de los recursos, la aprobación del presupuesto y los ingresos, etcétera.

De tal forma que el gobierno –en un sentido amplio– quedó en manos de diferentes partidos, pero el PRI seguía dominando el espacio político. Es tal situación la que da a esta coyuntura histórico-política su gran relevancia.

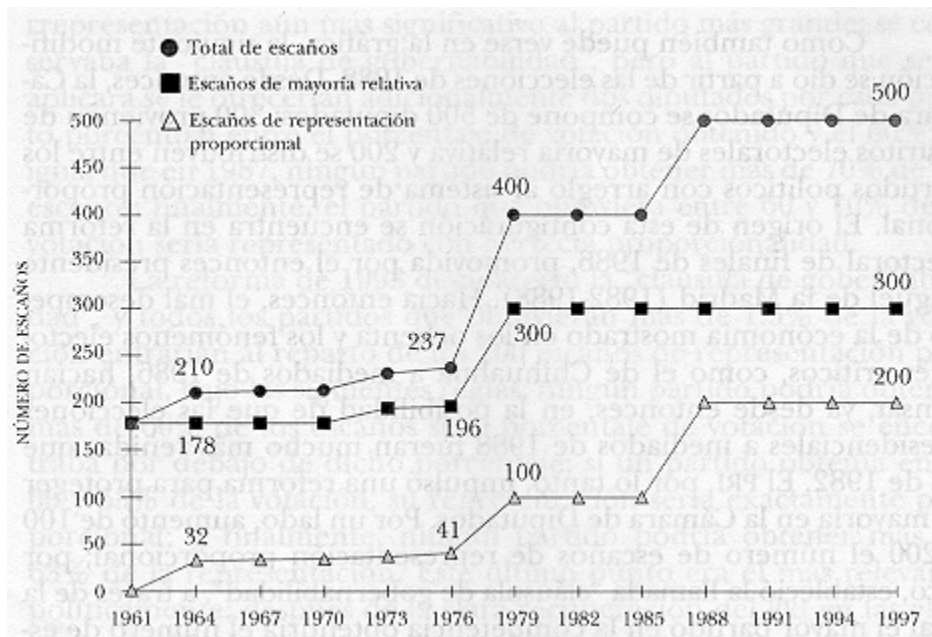
“La evolución del sistema electoral mexicano en el periodo posrevolucionario puede caracterizarse, a partir de la reforma política de 1977, ocurrida en el contexto de profundas transformaciones estructurales de la sociedad que venían teniendo lugar desde las tres décadas precedentes, por las siguientes transiciones: a) El paso de un subsistema de partido hegemónico a otro plural y competitivo; b) De una organización electoral organizacionalmente dependiente del Poder Ejecutivo a otra autónoma y en manos de los ciudadanos; c) De un contencioso-electoral de carácter político a otro plenamente jurisdiccional, y d) De una cultura política y jurídica modelada en las prácticas de la hegemonía de un partido y de una estrategia de gobierno –el corporativismo–, a otra, incipiente y en tensión con el legado de la primera, fundada en la garantía de derechos ciudadanos individuales, plasmados en un marco constitucional y legal que contribuye a perfeccionar las condiciones para afianzar uno de los dos propósitos que animó, precisamente, el movimiento maderista en 1910: el sufragio efectivo.⁹¹”

⁹⁰ *Ibidem*; página 284.

⁹¹ GALEANA, Patricia (Compiladora); “El Camino de la Democracia en México”; AGN, Cámara de Diputados e IJJ de la UNAM; México 1998; páginas 283 y 284.

A manera de colofón de lo que ha sido la revisión de las reformas político-electorales, se presenta la siguiente gráfica. En ella se puede apreciar claramente el impacto de dichas reformas en la integración de la Cámara de Diputados al pasar de los años.

CUADRO I.9
Número de curules en la Cámara de Diputados.⁹²



5.2. La LVII Legislatura.

En 1997 durante la elección intermedia para renovar la Cámara de Diputados, elegir a los recién creados 32 senadores de representación proporcional y renovar algunos poderes locales, se dio un fenómeno inédito en nuestro país.

Resultado de la reforma electoral de 1996, las elecciones del año siguiente arrojaron resultados sorprendentes. Gracias a la reforma democrática para el Distrito Federal, sus habitantes pudieron elegir a sus gobernantes, y por primera vez, la Ciudad de México contó con un gobierno emanado de las urnas y diferente al PRI.

En esa elección el PRD⁹³ ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal, además de una amplia mayoría en la Asamblea Legislativa.

⁹² Tomado de: LUJAMBIO, Alonso; “El Poder Compartido”; Océano; México 2000; página 35.

⁹³ Partido de la Revolución Democrática, fundado en 1989.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En otras entidades la oposición también ganó importantes espacios, tal es el caso de Querétaro y Nuevo León, donde el PAN⁹⁴ conquistó las gubernaturas y gran número de diputaciones locales.

Pero lo más simbólico fue lo que sucedió en la elección para renovar la Cámara de Diputados, ya que el PRI, por primera vez en su historia había perdido la mayoría absoluta.

De los 500 diputados, el PRI consiguió 239, es decir menos de la mitad, y la oposición en su conjunto, conformada por cuatro partidos controlaba el resto de los diputados y por tanto la mayoría.

De los 300 distritos uninominales, en la elección anterior (1994) el PRI se levantó con el triunfo en 273 distritos, es decir el 91% del total. Las nuevas condiciones electorales derivadas de la reforma de 1996 se hicieron evidentes en la disminución del potencial electoral de este partido, ya que para el año 1997 de los 300 distritos de mayoría, consiguió 165, apenas el 55%, nada que ver con sus resultados de tres años atrás.

Y como es de suponerse, los espacios políticos que el PRI no pudo conquistar fueron tomados por los partidos de oposición, que en 1997 vieron un verdadero auge, principalmente el PRD, quien ganó la elección en 70 distritos de mayoría. Este partido obtuvo diez veces más triunfos que en la elección pasada, en la que apenas consiguió siete diputados por distrito.

El siguiente cuadro nos ilustrara con mayor detenimiento el impacto electoral de la reforma de 1996 en la Cámara de Diputados.

CUADRO I.10
Integración de la Cámara de Diputados de la LV a la LVII Legislatura.

LEGISLATURA	PARTIDOS POLÍTICOS			
	PRI	PAN	PRD	PT
LV*	320	89	41	-
LVI	300	119	71	10
LVII**	239	121	125	7

* En esta Legislatura otros 23 diputados fueron para el PFCRN, 15 para el PARM y 12 para el PPS.

** En esta Legislatura otros 8 diputados fueron para el PVEM.

Derivado de esta configuración, el viejo régimen político, no sólo había perdido la capacidad de reformar la Constitución Política por si mismo (situación dada desde

⁹⁴ Partido Acción Nacional, fundado en 1939.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

1988), sino que ahora tampoco podría modificar a través de su partido la legislación secundaria. Ahora era necesario negociar, o incluso acatar a la suma de la mayoría opositora.

Esta situación llevó a una seria tensión del sistema político, por lo que tuvieron que hacerse una serie de reformas y adecuaciones legales e incluso acuerdos extralegales para operar la relación Cámara de Diputados–Poder Ejecutivo.

Para fortuna del PRI, este seguía manteniendo su mayoría en el Senado de la República, que aunque había disminuido en términos porcentuales, le era suficiente para controlar el gobierno de la Cámara alta.

Es oportuno recordar que en esa misma elección se pusieron a prueba los llamados senadores de partido, es decir, 32 senadores electos por el principio de representación proporcional. Este hecho le dio a la oposición la oportunidad de acrecentar su número de legisladores en el Senado de la República, pero sin alcanzar a arrebatarse la mayoría al PRI.

La situación en la Cámara alta vista desde las cifras de integración era la siguiente:

CUADRO I.11
Integración de la Cámara de Senadores de 1988 a 2000.⁹⁵

Años	PAN	PRI	PRD	PT	PVEN	TOTAL
1988-1991	-	60	4	-	-	64
1991-1994	1	63	-	-	-	64
1994-1997	25	85	8	-	-	128
1997-2000	33	77	16	1	1	128

Al igual que en la Cámara de Diputados, el PRI desde 1997 vivió una situación diferente en la Cámara alta, pero no tan drástica. Mantener la mayoría en una de las Cámaras sirvió para frenar las fuerzas precipitadas de la oposición, que de un golpe pretendían modificar todo lo que no coincidía con sus ideas.

Esto permitió, tanto al viejo sistema, como a las oposiciones mismas, darse el tiempo necesario para reflexionar y discutir la política del país, que a la larga traería mejores resultados.

⁹⁵ FUENTE: BECERRA, Ricardo; Et. Al.; “La Mecánica del Cambio Político en México, elecciones, partidos y reformas”; Cal y Arena; México 2000; página 70.

Aquí se tiene otra muestra de que la transición mexicana ha sido un proceso lento y gradual, pero que ha permitido un cambio sin ruptura, donde todas las fuerzas políticas son responsables del destino de la nación.

6. Concepto de transición política.

La transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa a otra considerada más avanzada (no en todos los casos, como se verá líneas más adelante).

En otras palabras, la transición política es el paso o tránsito de un orden de cosas a otro orden de cosas nuevo; por lo tanto implica el cambio.

La transición, como concepto teórico, se vincula con otras categorías analíticas como cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política.

Pese a que el concepto de transición se refiere a movimientos políticos de la sociedad, su contenido y uso más frecuentes tienen que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder del Estado. Cabría preguntarse, si el cambio provocado por una revolución en el significado clásico del término, puede ser considerado como una transición en el sentido del lenguaje contemporáneo. Es difícil que se llegue a esta convención, sobre todo porque en los tiempos que corren ya no son frecuentes ni posibles las revoluciones que conoció la humanidad durante el siglo XIX y parte considerable del XX. “A este respecto los teóricos más autorizados, como lo son Przeworski y Rustow coinciden en que las transiciones son exclusivamente el resultado contingente de conflictos sociales que no pueden más que solucionarse de manera pacífica, sin la eliminación del contrario, y con apelación a los métodos democráticos”⁹⁶.

La transición política, tal como lo discute la sociedad contemporánea, consiste en la transformación de los regímenes o de los sistemas políticos autoritarios o tradicionales en formas políticas modernas y democráticas.

El tránsito de un tipo al otro, al reconocerse como transición democrática, supone una doble instrumentación: En primer lugar, la transición democrática implica la adopción de métodos democráticos para llegar a la democracia, por lo que, en segundo término, es una transición a la democracia, es decir, un recorrido hacia el establecimiento de instituciones democráticas: Régimen representativo, división de poderes, libertades civiles y políticas, partidos, elecciones, Constitución, autonomías regionales (federalismo, municipalismo) pluralismo parlamentario, etc. Desde esta perspectiva, la transición política ha de pasar por un proceso

⁹⁶ CARDENAS Gracia, Jaime; “Reforma Política Electoral del Estado Mexicano”; Ed. FUNDAP; México 1993.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

constituyente, a fin de crear un nuevo régimen aún cuando no se construya un régimen inédito⁹⁷.

Un aspecto interesante del uso del concepto transición democrática, es resolver si ésta se da cuando el tránsito ocurre a partir no de un régimen autoritario o no democrático, sino de un sistema formalmente democrático, cuyas estructuras se resisten a la plena democratización, o por incapaces e ineficaces para generar la democracia. Se trata de un planteamiento por demás interesante, pues la oposición a adoptar el concepto cuando se dan las condiciones apuntadas, obedece a cuestiones ideológicas que forman parte del mismo proceso de transición. Es decir, sin ser un cuestionamiento de orden teórico, es una afirmación ideológica que forma parte de la lucha por el poder, subyacente en los elementos que integran la transición. Desde esta perspectiva, la transición política y/o democrática no es un paréntesis en la rueda de la historia de las sociedades, sino parte de la dinámica y de la dialéctica de las contradicciones de éstas.

“Es en estos términos como se desarrolla la definición de transición de O’Donnell y Schmitter, para quienes consiste en el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No se hallan en flujo permanentemente sino que, además, por lo general son objeto de contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores”.⁹⁸

La transición política, como proceso deliberado, tiene un periodo de gestación histórico, durante el cual se van produciendo los factores condicionantes del cambio. Así ocurrió en la España posterior a la muerte de Franco. Aunque este hecho singular desencadenó y apresuró el cambio de la dictadura a la democracia, no puede atribuirse sólo a la muerte del caudillo el desenlace político ocurrido.

Es indudable que la sociedad española había preparado a lo largo de varios lustros los factores que finalmente favorecerían el establecimiento de una democracia moderna, de manera por demás vertiginosa.

“Ninguna transición política carece de pasado, ni está exenta de un previo cultivo socio-histórico, así parezca que el surgimiento es súbito y sorpresivo, como el ocurrido en la Unión Soviética y en el resto de los países del este de Europa. El periodo de preparación, que puede, en apariencia ser considerado como

⁹⁷ MORENO Collado, Jorge; “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”; Cámara de Diputados.

⁹⁸ CARDENAS Gracia, Jaime; Op. Cit.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

simultáneo a la transición, es lo que O'Donnell y Schmitter (1988) denominan la *liberalización* (paso previo a la democratización)" la cual inicia según Cárdenas Gracia⁹⁹, en razón de:

- a) El régimen autoritario fue cumpliendo con las necesidades funcionales que le dieron origen;
- b) Pérdida de legitimidad del régimen;
- c) Conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición gobernante; y
- d) Por presiones externas que obligan al régimen a revestirse de una apariencia democrática.

El propio Jaime Cárdenas Gracia¹⁰⁰ considera que la adopción del régimen liberal democrático puede obedecer a la creencia de los líderes gubernamentales de que éste es más apropiado dadas las circunstancias de crisis que se vive, o al colapso de los modelos socioeconómicos que le dan sustento al régimen político, lo cual hace pensar a los gobernantes no democráticos que con la liberalización *tienen poco que perder*, o bien, "se llega a creer que la liberalización repercutirá en su propio beneficio porque al hacerlo ganarán legitimidad".

Otro aspecto sobresaliente del tema, es reconocer que "la transición no siempre ocurre del autoritarismo a la democracia sino que en periodos críticos de la misma segunda parte del siglo XX ha tenido lugar lo que Juan Linz llama la quiebra de las democracias, o sea, el fracaso del modelo democrático en el que los estados de excepción, [como] Alemania e Italia, son puntos de arranque para análisis muy fructíferos, a los cuales puede agregarse, entre otros, el colapso en 1973 de la democracia chilena. Sin embargo, el fenómeno más recurrente de transición política es aquel considerado por Samuel Huntington la Tercera Ola de la Democracia; la ola que inundó al mundo entre 1974 y los finales de la década de los ochenta, y condujo a la democratización de unos 30 países"¹⁰¹.

Dentro de la teoría de la transición, a partir de las explicaciones de Rustow, quien inaugura el concepto y el enunciado, se precisa este fenómeno como un proceso "racional" de "actores políticos", es decir, como un hecho social de interés y juegos en la disputa de liderazgos. Cárdenas Gracia¹⁰² concluye de la obra de Rustow que la democracia es el resultado "de los actores políticos que desean resolver los conflictos de la sociedad instrumentando mecanismos, procedimientos y reglas pacíficas y aceptables para todos, de solución de conflictos"; y agrega que: ... en

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ DI PALMA, Giuseppe; "Las transiciones a la Democracia"; 1993.

¹⁰² CARDENAS Gracia, Jaime; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

las transiciones no se negocia la totalidad del sistema político, se negocian normas e instituciones jurídicas: normas electorales, tipo de régimen (parlamentario, presidencial o semipresidencial), el tipo de Estado (unitario o federal), controlar al Poder Ejecutivo, derechos de las minorías políticas, etcétera.

Cabría preguntarse, en este sentido, si todo esto puede tener lugar no como efecto "racional" de negociaciones, sino a consecuencia de resultados electorales, o sea, de la alternancia, en la medida en que ésta signifique echar del poder a un grupo o partido dominante que ha ejercido el dominio y dirección política del Estado durante un periodo prolongado y no únicamente la llegada al gobierno de un partido diferente al mayoritario hasta entonces.

No cabe duda que apelar tanto en la praxis como en la reflexión a la transición política o a la transición democrática, es manifestar un voto de confianza en el uso de la razón como instrumento de arreglo en la lucha por el poder y más aún en el diálogo y la negociación como mecanismo de creación de regímenes políticos, sobre todo si entendemos a la teoría política que privilegia como factores causales del origen coyuntural de los regímenes políticos a la revolución, el golpe de Estado, la restauración y la revisión integral de la Constitución, mediante los cuales pueden implantarse "en un país dado modos de gobierno ya probados o regímenes políticos inéditos"¹⁰³, criterio que se asemeja a las ideas de Juan Linz acerca de que en las transiciones hay que distinguir entre los procesos de redemocratización y los procesos de aquellos países en donde por primera vez puede aparecer la democracia.

En América Latina la transición democrática es un fenómeno recurrente en la mayoría de los países de la región durante la década de los ochenta.

Su manifestación más destacada ocurrió en el campo electoral y en el de la formación de asociaciones y partidos políticos, pero todo ello tiene lugar en medio de agudas crisis económicas que acusan la debilidad de las instituciones democráticas y lo difícil de su consolidación.

Esta contradicción paradójica la advierte muy bien Dieter Nohlen¹⁰⁴, para quien "...dentro de esos problemas actuales de la consolidación democrática, aparecen contornos sin precedente en la política latinoamericana. Por una parte la crisis socioeconómica es de una profundidad incalculable, debido a la agudización de las carencias financieras, de las dificultades para modernizar la estructura productiva y de los niveles de pobreza y marginalidad social. Por otra parte, paradójicamente, se vive en un renacer del espíritu democrático y de valoración de las instituciones representativas...". En medio de esta mezcla entre crudos problemas socioeconómicos y esperanzas democráticas, subsisten, además,

¹⁰³ QUERMONNE, Jean-Louis; 1986.

¹⁰⁴ NOHLEN, Dieter; "Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual"; 1990.

UNAM

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

amenazas internas a la estabilidad política, especialmente de parte de los militares, pero también de grupos insurgentes o terroristas de distinto signo.

En México, la transición democrática es un proceso aceptado como acción deliberada, como propósito político y como ingeniería política. José Francisco Ruiz Massieu¹⁰⁵ define el concepto como "...un proceso de cambio cualitativo, por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que su cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo. También se considera como transición aquella transformación por la cual una democracia se profundiza con gran celeridad, y las instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica institucional".

En el segundo de los sentidos de transición anotados por Ruiz Massieu¹⁰⁶, al que llama "proceso democrático", lo experimentó México en 1977, en la conocida Reforma Política operada por el ideólogo Jesús Reyes Heróles y que permitió la pluralización del régimen de partidos y de la Cámara de Diputados del Congreso. Esta reforma quedó desfasado, a grado tal que han ocurrido numerosos cambios en materia electoral y representativa a lo largo de casi dos décadas. Sin embargo, como afirma el propio Ruiz Massieu: "...en todo caso, tanto el proceso democrático como la transición son, en sí mismos, cambios pacíficos y pactados, pero se separan en cuanto a la naturaleza del pacto: en la transición es inmediata y formal, y en el proceso democrático no es, en todo momento, una evolución conducida, frente a la transición que, forzosa e insoslayablemente, es una mutación regida".

La transición en México ha sido adoptada formalmente como reforma electoral y reforma del Estado. Sobresalen los planteamientos relativos al "acotamiento" del poder presidencial, el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, pero no dejan de enfatizarse la organización y equidad electorales, el federalismo y nuevas formas participativas de la sociedad y la ciudadanía en la toma de decisiones. En los acuerdos participan el Gobierno, los partidos políticos, y numerosas agrupaciones políticas civiles y las cámaras de diputados y senadores para favorecer las convergencias parlamentarias y concretar las reformas de cambios legislativos de orden constitucional y legal.

Para concluir este apartado sobre la transición es oportuno traer algunas líneas sobre el tema escritas recientemente. Por transición se entienden varias cosas. "En primer lugar, un tipo de cambio político distinto a revolución. Es decir un cambio que no es súbito, generalmente se desenvuelve por etapas y en el cual la línea entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. En segundo lugar, un cambio negociado donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos. En tercer

¹⁰⁵ RUIZ Massieu, José Francisco; "Cuestiones de Derecho Político (México y España)" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México 1993.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

lugar, la transición es un proceso en el cual, típicamente, la negociación se centra en las reglas del juego: ellas no están definidas y hacen la parte medular del litigio político”.¹⁰⁷

7. Efectos en el sistema político mexicano de la transición política del año 2000.

Después de la elección del año 2000, y del periodo de elecciones locales e intermedias “limpias” que le precedió, la configuración política de nuestro país se modificó radicalmente en un periodo de diez años.

Para 1988 el PRI tenía en su poder la Presidencia de la República, el control del Congreso General, todas las gubernaturas de los estados y sus respectivos congresos, así como una inmensa mayoría de ayuntamientos.

Para 1999, un año antes de la elección presidencial, el poder en las esferas locales estaba compartido entre los tres principales partidos políticos y el PRI ya no contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados.

El panorama para la elección del año 2000 era de incertidumbre, pero en un sentido positivo, pues por primera vez en muchas décadas la población no tenía la seguridad de quien sería el ganador de la contienda.

El resultado es de todos conocido, después de 71 años en el poder el PRI perdió la Presidencia de la República, y el PAN, fundado en 1939 y opositor tradicional al sistema, logró acceder al poder. Pero su triunfo no fue definitivo, en México se había instaurado la democracia, y esto, en palabras muy sencillas es que nadie gana todo y nadie pierde todo.

Lo anterior se traduce en que el reparto del poder quedó en manos de los tres principales partidos, así, el PAN obtuvo la Presidencia de la República, en el Congreso no hay una mayoría que pueda tomar las decisiones por si misma, la mayoría de los gobiernos y congresos locales siguen siendo del PRI, al igual que los ayuntamientos, pero las principales ciudades son gobernadas por el PAN o el PRD.

De tal forma que la política ya no es responsabilidad de un solo grupo o partido político, sino de varias fuerzas elegidas democráticamente en comicios libres y bien organizados, donde todos los votos se cuentan y cuentan.

“La agenda de la transición dio un viraje: los cambios en la esfera electoral impactaron de lleno en la esfera del gobierno. Nuevo resultado de la mecánica política: los partidos políticos se instalaron en la sala de máquinas del Estado; la

¹⁰⁷ BECERRA, Ricardo, Et. Al.; Op. Cit.; página 27.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

propia dinámica pluralista exige ahora operaciones totalmente nuevas, una suerte de segunda generación de reformas para garantizar la gobernabilidad de un país y un Estado plural y democrático.¹⁰⁸

CUADRO I.12
Distribución política del país entre 1989 y 2005 entre PRI, PAN y PRD.

	1989*			1998			2005		
Presidencia de la República	PRI			PRI			PAN		
Cámara de Senadores	PRI 60	PRD 4		PRI 77	PAN 33	PRD 16	PRI 60	PAN 46	PRD 15
Cámara de Diputados	PRI 260	PAN 101	PRD 53**	PRI 239	PAN 121	PRD 125	PRI 224	PAN 151	PRD 97
Gubernaturas	PRI 30		PAN 1+	PRI 23	PAN 6++	PRD 3++	PRI 16	PAN 10+++	PRD 6+++

* En 1989 la Cámara de Senadores se integraba por 64 miembros, a partir de 1994 con 128. En 1989 el gobierno del Distrito Federal todavía no era de elección popular.

** Aunque en la integración de esa Cámara de Diputados (1988) todavía no existía el PRD, varios diputados de otros partidos se conformaron como grupo parlamentario de este partido.

+ Baja California.

++ PAN: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y Aguascalientes. PRD: Distrito Federal, Zacatecas y Tlaxcala.

+++ PAN: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Aguascalientes, Nayarit, Morelos, Yucatán, San Luis Potosí y Tlaxcala. PRD: Distrito Federal, Zacatecas, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán y Guerrero.

La fuerza de los partidos políticos en el país no sólo se mide por los diputados y senadores que tenga en sus filas, los estados o municipios que gobierna, es fácil pasar por alto que cualquier intento de reforma constitucional, por poner sólo un ejemplo, debe pasar por el filtro de los 31 congresos locales y que son estos, además de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), los que rigen la convivencia de los ciudadanos en sus entidades.

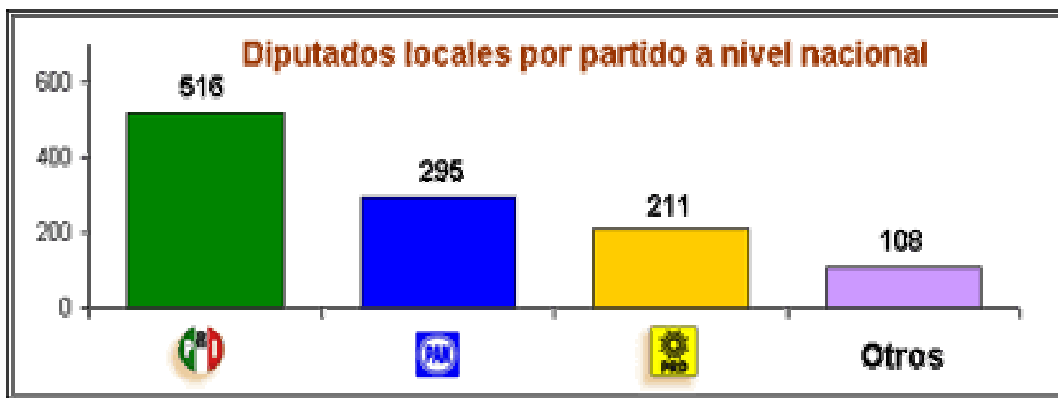
De los 1,130 diputados locales que hay en México, en 16 entidades el partido del gobernador tiene mayoría absoluta, de ellos uno es del PAN, 14 del PRI y uno del PRD. Además, el PRI tiene mayoría absoluta en dos entidades donde no gobierna: Chiapas y Nayarit.

En síntesis, el 46% de todos los diputados locales son del PRI, le sigue el PAN con el 26% y el PRD con el 19 por ciento.

¹⁰⁸ *Ibidem*; página 63.

Estos últimos datos se derivan de un estudio de la empresa Consulta Mitofsky¹⁰⁹, levantado en mayo de 2004, adicionalmente presentamos el cuadro elaborado por la misma empresa en el que se representa el peso de las fuerzas políticas con respecto al número de diputados locales que poseen.

CUADRO I.13
Distribución de diputados locales en los 31 congresos locales y la ALDF por partido político



Así pues, como afirma Alonso Lujambio¹¹⁰ el Poder en México ha quedado compartido, y la responsabilidad de gobernar es de todos los partidos, de los Poderes, de los integrantes del Pacto Federal y la misma sociedad en su conjunto.

Después de haber transitado un largo recorrido, el sistema político mexicano cambió, y hoy en día vive una realidad no conocida, para la que en algunos casos no hay formulas predispuestas.

“La mecánica del cambio, centrada en los partidos, ha generado a su vez otro tipo de realidades políticas, otro tipo de problemas para la gobernabilidad. Ha llegado la hora de reconocer que el país estuvo demasiado concentrado en el estudio y las propuestas de cómo erigir una adecuada representación y una competencia electoral limpia y equitativa, y que en cambio atendió poco el examen de las condiciones para un gobierno eficaz en una nueva economía, con una nueva institucionalidad, con fundamento democrático”¹¹¹.

¹⁰⁹ Boletín Informativo Semanal CONSULTA MITOFSKY; Año III, número 71; martes 25 de mayo de 2004; México.

¹¹⁰ LUJAMBIO, Alonso; “El Poder Compartido”; Océano; México 2000 páginas 21 a 31.

¹¹¹ BECERRA, Ricardo, Et. Al.; Op. Cit.; página 65.

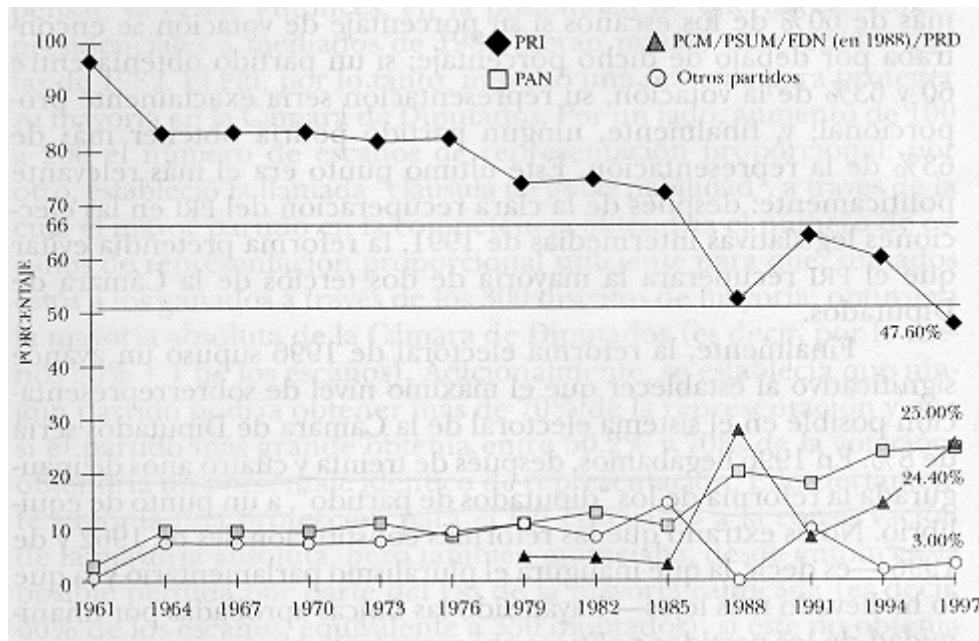
U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

De tal forma que la transición política ha traído consigo cosas buenas y otras no tanto, ya que si es cierto que hoy tenemos democracia y autoridades emanadas de la voluntad popular, es innegable que vivimos una crisis de instituciones.

Esta crisis se debe a que las instituciones no estaban diseñadas para funcionar en un sistema de poder compartido y de corresponsabilidad, sino para un sistema lineal, vertical y autoritario; donde la unidad de mando estaba en un Poder, en un partido y en una sola persona.

CUADRO I.14
Distribución porcentual de curules en la integración de Cámara de Diputados por partido político.¹¹²



Revisando esta gráfica y la que corresponde al cuadro I.8 se puede identificar, como lo hace el propio Alonso Lujambio, que si “no muestra una transición [y coincido con él] no se que pudiera mostrarla”¹¹³.

“La agenda de la elaboración política en México está abierta: en definitiva, es necesario hablar de los problemas que la democracia genera. Si hasta hace poco tiempo el tema político central era la construcción de fórmulas para la representación y expresión de la pluralidad política, hoy el problema es encontrar qué fórmulas debemos elegir para gobernar a un país sin mayoría absoluta o

¹¹² Tomado de: LUJAMBIO, Alonso; “El Poder Compartido”; Océano; México 2000; página 39.

¹¹³ LUJAMBIO, Alonso; Op. Cit.; página 39.

donde el pluralismo político se ha instalado en las esferas del gobierno y del Legislativo.¹¹⁴»

Por todo lo que se ha apuntado en el presente capítulo, se puede afirmar que el cambio político es innegable y ha impactado en un primer plano a la estructura electoral, falta ahora dar el siguiente paso, relativo a la modificación de las estructuras políticas y así evitar la crisis entre los poderes.

Esto es, dicho en otras palabras, que nuestro país modificó las reglas de acceso al poder y las hizo efectivas, con lo que las diferentes fuerzas políticas tomaron parte de la responsabilidad de gobernar, a tal grado que en la elección del 2000 un partido político diferente al PRI ganó la Presidencia de la República después de 71 años de dominio.

Pero esta situación ocasionó graves problemas, ya que las reglas para el ejercicio del poder casi no han sido modificadas y más bien están diseñadas para un sistema donde la responsabilidad de gobernar recae en un solo partido o grupo político.

En fin, el objeto de este estudio es ver entre el entramado que la transición ha dejado a su paso y la nueva realidad a la que habrá de enfrentarse el Poder Legislativo, como ente que define el rumbo de la política en todo país democrático.

Así mismo será necesario redefinir la relación entre el Congreso y el Presidente, ya que los mecanismos y las estructuras existentes parecen ser más de distanciamiento y bloqueo, que de colaboración y funcionalidad.

7.1. Efectos en el Poder Legislativo mexicano de la transición política del año 2000.

En términos un tanto más precisos, la transición de la que hablamos ha traído consigo beneficios, pero también nuevos retos para el sistema político, particularmente en la relación de pesos y contrapesos que ha de darse regularmente en un sistema presidencial como el mexicano.

Tenemos ahora elecciones confiables, apertura política–electoral, una repartición del poder político en los tres órdenes de gobierno, poderes federales con mayor independencia entre sí y otras tantas virtudes de las que se ha hablado en los años recientes a la elección del 2000.

Pero al mismo tiempo hemos visto que el sistema hace crisis constantemente y se enfrenta a situaciones inesperadas, pues en los supuestos constitucionales y

¹¹⁴ BECERRA, Ricardo, Et. Al.; Op. Cit.; páginas 65 y 66.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

legales del marco regulatorio del sistema político no hay previsiones a esta nueva era política y social.

En palabras del propio Sartori, en una revisión de los tipos de sistemas políticos, afirma que “el presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles”¹¹⁵, teniendo en el continente americano a la mayoría de estos y por tanto una larga historia de crisis, golpes de Estado y demás conflictos.

Es aquí donde toman sentido los discursos, debates y toda la tinta derramada en infinidad de discusiones políticas, académicas y periodísticas sobre el “ajuste” o reordenamiento del sistema político a una realidad mucho más compleja que la acostumbrada a lo largo del siglo XX.

“En la medida en que transitamos hacia la democracia en América Latina, en nuestros países se ha puesto de manifiesto como nunca la necesidad de idear nuevas maneras de funcionamiento de los sistemas políticos. Nos enfrentamos, en otras palabras, a la necesidad de ejercitar lo que se denomina *ingeniería constitucional*, el diseño de las leyes y modos de funcionamiento del sistema político más adecuado y eficiente”¹¹⁶.

Precisamente nuestro Congreso, como parte de un todo (el Sistema Político) se ve atrapado en una “burbuja” que le impide cumplir con sus funciones fundamentales de legislar, controlar, presupuestar, fiscalizar y representar de manera eficaz y eficiente, arrastrando consigo al Poder Ejecutivo y a toda la política nacional.

Lo anterior genera en la población una sensación colectiva de incapacidad política de las instituciones legítimamente constituidas y un sentimiento de insatisfacción, pues ahora que hay apertura democrática –sobre todo electoral- los votos, la preestación, no se traducen en acciones de gobierno y en mejores leyes.

Bajo esta línea, es precisamente que tratamos de encontrar un rediseño o reingeniería constitucional y legal que invierta esta situación sin tener que pensar en opciones radicales, como podría ser la vuelta al autoritarismo, la redacción de una nueva constitución o el cambio de sistema político. Bajo nuestra perspectiva, esa no sería la respuesta al problema.

La transición ha convertido al Poder Legislativo en una institución más pesada, pero más plural e independiente, lo cuál da la percepción de tener un órgano disfuncional y un ambiente político de ingobernabilidad.

¹¹⁵ SARTORI, Giovanni; “Ingeniería Constitucional Comparada”; FCE, tercera reimpresión; México, 2003; página 101.

¹¹⁶ PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia; “La Cámara de Diputados en México”; FLACSO, Cámara de Diputados y Miguel Angel Porrúa; México, 2000; página 6.

Volviendo al trabajo de Sartori, afirma de manera general que “en el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. [...] La mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener el apoyo para ejecutarlas”¹¹⁷.

La cita anterior se traduce en el fenómeno político que hemos presenciado en México desde 1997, cuando el titular del Poder Ejecutivo en turno no cuenta con el apoyo del Congreso, pues no existe una mayoría que lo respalde, más aún, ningún partido político tiene la mayoría absoluta en el Congreso para poder llevar a cabo su proyecto de gobierno, además de carecer de los mecanismos legales para orientar a los grupos parlamentarios a formar coaliciones y hacer un gobierno corresponsable entre poderes y partidos.

En suma, tenemos que los efectos de la transición en el Poder Legislativo son cinco:

- Redefinición de la relación de equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- Empoderamiento del Poder Legislativo en el esquema del sistema político.
- Obstrucción entre poderes en vez de colaboración y control.
- Falta de mecanismos al interior del Congreso para alcanzar acuerdos fundamentales y de largo plazo en la legislación.
- Vulnerabilidad del Congreso, sus cámaras y los propios legisladores a intereses externos y sectarios.

La respuesta está entonces en hacer los ajustes legales necesarios tanto a la *Constitución Política* como a las leyes que rigen la vida del Congreso y sus Cámaras, recordando que “la ley no hace a la realidad”, sino más bien, está debe reconocerla y darle los cauces adecuados a los fenómenos sociales, en este caso, prever situaciones políticas a través de nuevos supuestos jurídicos que den resultado a la problemática.

“Lo que prevalece actualmente es la tendencia a recortar las *alas* de la presidencia [o del Congreso], porque se considera, equivocadamente, que las pasadas tomas dictatoriales del gobierno son resultado de su poderío. Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que

¹¹⁷ SARTORI, Giovanni; Op. Cit.; página 109.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”¹¹⁸.

Retomo aquí lo dicho en el apartado anterior, hemos cumplido como país que aspira a un sistema democrático en modificar las reglas de acceso al poder para hacerlo competitivo y equitativo, pero nos falta adecuar las reglas de ejercicio del mismo para hacerlo funcional y operativo.

Derivado de las reformas electorales, fundamentalmente las de 1977, 1986, 1991 y 1996, logramos convertir eficazmente los votos en gobiernos y escaños, lo cual, entre varias causas (sociales, económicas y culturales) ha complicado el desempeño del sistema político, enfrentando a los poderes entre sí, evitando que la voluntad política de los ciudadanos se traduzca en gobernabilidad.

El subsistema electoral del sistema político propicia la fragmentación de la representación, así que, el conflicto es de estructura y funcionamiento interno del Congreso y de los mecanismos de cooperación que debe haber para hacer gobierno entre Ejecutivo y Legislativo.

La problemática es amplia y diversa, implicando las relaciones de pesos y contrapesos entre poderes y la funcionalidad de las Cámaras del Congreso. En los siguientes capítulos haremos el análisis causal de la inoperancia del Poder Legislativo haciendo algunas propuestas pertinentes para adecuar el funcionamiento institucional frente a la nueva realidad traída por la transición y la competencia electoral.

El objetivo es pues, corregir algunos problemas al interior del Poder Legislativo y dar solvencia encontrando mecanismos que estimulen el trabajo y la cooperación, o en su caso, castiguen o repriman la falta de estos.

Después de este preámbulo y dado lo amplio del tema, en los siguientes dos capítulos nos enfocaremos en algunos de los procesos internos de las Cámaras como son: las comisiones, los servicios de asesoría profesional, el cabildeo legislativo y también haremos una revisión del sistema de la no reelección inmediata y lo que aquí hemos llamado el régimen de ética y disciplina de los legisladores.

¹¹⁸ *Ibidem*; página 110.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

TESIS

**EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

- Capítulo II.- “Impacto de la Transición en el Poder Legislativo.
Los factores dependientes”.

Elementos para la Profesionalización del Congreso y sus Cámaras:	78
8. Fortalecimiento del sistema de comisiones.	79
8.1. Conceptualización y clasificación de las comisiones.	79
8.1. Propuesta para fortalecer el trabajo de las comisiones.	86
9. Reelección inmediata de legisladores.	103
9.1. El establecimiento de la no reelección inmediata en México. La Convención de Aguascalientes del PNR.	104
9.2. Iniciativa del PPS sobre la reelección inmediata de los diputados (1964).	108
9.3. Debate sobre la Iniciativa que proponía la reelección inmediata de diputados en la prensa de 1964.	117
9.4. El debate actual sobre la reelección inmediata en la alternancia.	120
9.5. Iniciativas y propuestas sobre la reelección legislativa.	132
10. Servicio profesional de carrera legislativa.	141
10.1. Conceptualización del servicio profesional de carrera.	141
10.2. El servicio profesional de carrera en otros países y sus antecedentes en México.	143
10.3. Implementación del Servicio Profesional de Carrera en el Congreso General.	153

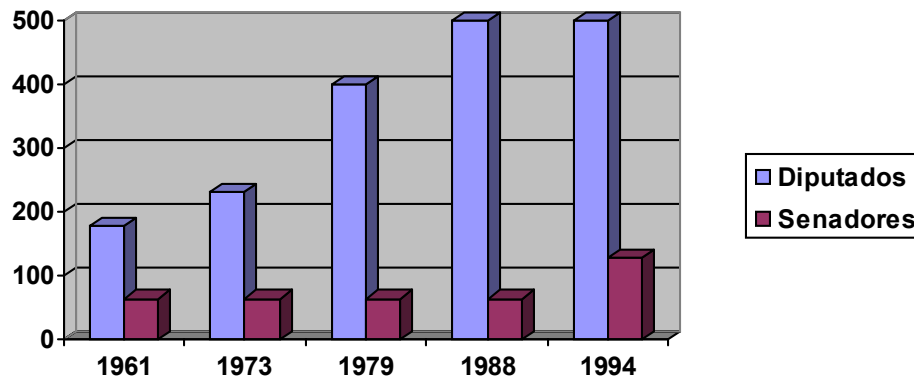
CAPÍTULO II.
“Impacto de la Transición en el Poder Legislativo. Los factores dependientes”.

Elementos para la Profesionalización del Congreso y sus Cámaras:

En este segundo capítulo se pretende exponer una serie de propuestas encaminadas a fortalecer al Poder Legislativo a través de la profesionalización de sus trabajos, por ello se seleccionan tres puntos, que a nuestro criterio, son nodales para este propósito.

Para los efectos de este capítulo nos es de suma importancia recordar que las Cámaras del Congreso han crecido en términos cuantitativos (número de integrantes) de manera drástica. Por un lado la Cámara de Diputados ha pasado de tener 178 diputados en el año 1961 a 231 en 1973, 400 miembros en 1979, hasta llegar a 500 diputados desde 1988 a nuestros días, que en términos porcentuales representa un aumento del 280% en un periodo de 20 años.

CUADRO II.1
Tabla de representación del crecimiento del número de diputados y senadores de 1961 a 1994.



Por su parte, el Senado, pasa a partir de la reforma electoral de 1993 de tener 64 integrantes a 128 que mantiene hasta nuestros días, duplicando el número de escaños. La conclusión inmediata que tenemos de lo anterior es que ambas cámaras se han vuelto muy pesadas y numerosas y por tanto sus procesos internos se vuelven más complejos, entre ellos el trabajo en comisiones.

De tal manera que bajo nuestra perspectiva, si las Cámaras logran redefinir el sistema de comisiones para hacerlo más funcional y sólido, si el Legislativo, a través de la fórmula más conveniente, cuenta con la reelección inmediata de sus

integrantes¹¹⁹, y paralelo a esto se crean los cuadros técnicos de apoyo a la tarea parlamentaria, el Congreso estará en condiciones de hacer efectivo su papel de contrapeso al Poder Ejecutivo.

8. Fortalecimiento del sistema de comisiones.

Las comisiones de las Cámaras son los pilares del trabajo legislativo, es ahí donde se diseñan las normas que rigen a la sociedad, donde se discuten las minucias del ejercicio del poder y donde –en teoría– se definen los rubros y los montos de ejercicio del gasto y su recaudación.

“El Pleno de la Cámara requiere de comisiones en las cuales apoyarse, para el estudio de los asuntos y la elaboración de los dictámenes respectivos; en ellas recae la responsabilidad delegada por la asamblea de legisladores con la finalidad de agilizar los trámites [legislativos]”¹²⁰.

8.1. Conceptualización y clasificación de las comisiones.

Para poder generar una propuesta concreta primero hay que sentar algunas bases que apoyen la reflexión, así que partiremos definiendo lo que es una comisión, su naturaleza y sus tipos.

Por comisión podemos encontrar en el diccionario parlamentario lo siguiente:

“Del latín *commissionis*, conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También se comprende por comisión aquel conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos.

Las asambleas actuales, con independencia de su estructura de Parlamento o Congreso, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos o externos, formados tanto por los propios legisladores de una cámara o de ambas, incluso, con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

La compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control

¹¹⁹ Siempre y cuando se den las condiciones socio–políticas y electorales para ello.

¹²⁰ LING Altamirano, Alfredo; “La Paradoja de San Lázaro”; en: Revista de Administración Pública, número 96; INAP; México 1997; página 123.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

eficientes para preparar documentalmente la toma de las decisiones en las grandes plenarios, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones”¹²¹.

En la parte relativa a las Cámaras del Congreso del capítulo I, definimos lo que son las comisiones en la legislación mexicana, por ello no vamos aquí a reiterarlo, sino más bien hacer una síntesis que nos permita tener una visión ágil.

En cada cámara el número de integrantes y el tipo de comisiones varían, por ello haremos una definición y clasificación genérica para el Congreso en su conjunto.

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno de las Cámaras, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que las Cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

Arteaga Nava nos aporta la siguiente definición: “Las comisiones son entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica, con que cuenta cada una de las Cámaras por separado, o las dos juntas para atender asuntos de interés común o el propio del Congreso. Es en las comisiones donde verdaderamente se realiza la labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas.”¹²²

Las comisiones pueden ser de distinto tipo según su encargo, estos encargos se definen según los objetivos fundamentales del Poder Legislativo que son: legislar, controlar al Poder Ejecutivo, fiscalizar los recursos públicos y discutir los asuntos de interés nacional. De tal manera que las comisiones del Congreso General son: ordinarias, de investigación, especiales, bicamerales, en conferencia y las llamadas comisiones unidas.

a) Ordinarias: las comisiones ordinarias son aquellas que se mantienen de legislatura a legislatura (son permanentes); su existencia y objeto está claramente determinada en la legislación y tiene que ver con las funciones permanentes de las Cámaras del Congreso. La clasificación de estas comisiones se subdivide de la siguiente forma:

- Comisiones de dictamen: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o de decreto que les son turnadas, así como los asuntos del ramo de su competencia, ya sea evaluación o control de la administración pública, o los asuntos internos de las Cámaras.

Como ejemplos de estas comisiones tenemos a las de: Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, y Distrito Federal. Por lo que se refiere a los

¹²¹ BERLÍN Valenzuela, Francisco (Coordinador); “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”; Cámara de Diputados; México 1998.

¹²² ARTEAGA Nava, Elisur; “Tratado de Derecho Constitucional”; Oxford; México 2000; página 308.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

asuntos internos están las comisiones de: Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Administración (sólo en la Cámara de Senadores).

- Comisiones de vigilancia: Sólo hay una comisión de vigilancia, pero se encarga de una tarea fundamental del Congreso: coordinar y evaluar el desempeño del órgano técnico de la Cámara de Diputados encomendado a revisar la Cuenta Pública y su fiscalización superior. Esta comisión se rige de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV y 79 de la Constitución, y la *Ley Superior de Fiscalización*. Su denominación es: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- Comisiones jurisdiccionales: Existen dos comisiones de este tipo, una en cada Cámara, y su función se circunscribe a las tareas jurisdiccionales del Poder Legislativo, es decir, cuando el Congreso interviene como órgano jurisdiccional en materia de responsabilidades de los servidores públicos para proceder en una declaración de procedencia o en un juicio político.

b) De Investigación: estas comisiones no son permanentes, es decir, son transitorias y se crean *ex profeso* según los requerimientos del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo. Tienen su principal sustento en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

La doctora Mora–Donatto define a estas comisiones como “órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático”¹²³.

De tal manera que estas comisiones son mecanismos de control de las minorías parlamentarias frente a la mayoría y al Poder Ejecutivo. Como ejemplo podemos citar a las comisiones de Investigación de la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde (Cámara de Diputados LVIII Legislatura) e investigadora del Instituto Mexicano del Seguro Social (Cámara de Diputados LVII Legislatura).

c) Especiales: estas comisiones también son de carácter temporal, pero realizan funciones diferentes a las comisiones de investigaciones. En términos coloquiales o de jerga parlamentaria se puede afirmar que son comisiones “comodín”, pues su objeto no está definido y pueden hacer cualquier tarea parlamentaria, excepto las que están conferidas a otras comisiones.

¹²³ MORA-DONATTO, Cecilia Judith; “Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político”; Cámara de Diputados y UNAM; México 1998; página 70.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La Ley Orgánica del Congreso establece al respecto de estas que tienen el objeto y el plazo que se establezcan en el acuerdo de su creación¹²⁴, en el caso de la Cámara baja, y para el Senado dispone: cuando la Cámara lo determine se nombrarán comisiones transitorias para conocer la materia del objeto de su creación o desempeñar un encargo específico¹²⁵.

Tenemos así que hay una constante en las comisiones especiales: es un acuerdo del Pleno el que les da forma y mandato, y por otra parte lo que no pueden hacer: las tareas de dictamen, jurisdiccionales, de vigilancia y de investigación.

Por lo tanto las comisiones especiales, básicamente, se abocan a las tareas de estudio y análisis de materias diversas relacionadas con el quehacer parlamentario, y como producto legislativo de su función tienen los acuerdos y las opiniones que presentan al Pleno. Como ejemplos de estas comisiones están: la Comisión Especial encargada de Coadyuvar y dar Seguimiento a los Programas de Desarrollo Regional de la Región Sur-Sureste de México (Cámara de Diputados) y Comisión Especial para la Reforma del Estado (en ambas Cámaras).

Adicionalmente, hay un tipo muy definido de comisiones especiales y son las denominadas comisiones protocolarias, estas tienen su sustento en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

- Protocolarias: estas comisiones son transitorias y para efectos muy específicos y de protocolo, como lo es acompañar y recibir al Presidente de la República, informar a los otros Poderes de la apertura o clausura de los periodos de sesiones, acompañar a un legislador o funcionario a que rinda protesta o visitar a un miembro de las Cámaras que se encuentra enfermo de gravedad.

d) Bicamerales y en conferencia:

Se agrupa en un solo rubro a estas modalidades de comisiones ya que en ellas coinciden miembros de ambas Cámaras, pero su objeto y funcionamiento son un tanto divergentes.

- Comisiones Bicamerales: estas comisiones se encargan de aquellos asuntos específicos por mandato de ley en los que ambas Cámaras del Congreso tienen interés y están compuestas, generalmente, por igual número de senadores y diputados.

Actualmente existen cinco comisiones de este tipo, dos de ellas se ocupan de cuestiones administrativas o de gobierno de los servicios de información del

¹²⁴ Artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁵ Artículo 87; Op. Cit.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Congreso: la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso y la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso¹²⁶.

Otra de estas comisiones es la creada en la LIX Legislatura referente al Parlamento de Mujeres de México, integrada por legisladoras de las Comisiones de Equidad y Género de cada Cámara con el fin de organizar periódicamente dicho evento.

También de reciente creación es la Comisión Bicameral Encargada de la Evaluación y el Control de las Acciones Vinculadas con la Seguridad Nacional, por mandato de la *Ley de Seguridad Nacional*, para efectos del control legislativo del CISEN.

ARTÍCULO 56.- *Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.*

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

La comisión restante es una muy peculiar, ya que se creó derivada de una coyuntura política en la cual se consideró oportuna la mediación del Congreso, a través de una comisión bicameral, entre el Gobierno Federal y el EZLN¹²⁷. Esta comisión es la llamada COCOPA o Comisión de Concordia y Pacificación. La COCOPA se rige por lo dispuesto en la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, dicha Ley dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 8.

Se crea la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto.

Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores.

- Conferencia de comisiones: en términos estrictos ésta no es un tipo de comisión, sino más bien una modalidad que éstas adoptan en ciertas circunstancias, pero que poco se ha tratado sobre ésta.

¹²⁶ Artículos 132 y 134 respectivamente; Op. Cit.

¹²⁷ EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional; movimiento armado levantado contra el gobierno en enero de 1994 en el estado de Chiapas.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La conferencia de comisiones es la reunión de comisiones de ambas Cámaras “para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante”¹²⁸. La Ley Orgánica del Congreso dispone que: “Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes”¹²⁹.

No existen más disposiciones relativas sobre la conferencia de comisiones, de tal forma que se conducen de acuerdo a la práctica parlamentaria. Este mecanismo no es muy frecuente, pero si muy útil y cuando opera generalmente se reúnen comisiones ordinarias de dictamen que tienen correspondencia en ambas Cámaras. Como ejemplo se cita el siguiente caso:

En 1999 durante el periodo extraordinario del Congreso convocado entre el 29 de mayo y el 31 de agosto de ese año con el objeto de reformar la Ley Orgánica del Congreso General las comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y las Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos sección tercera de la Cámara de Senadores se reunieron en diversas ocasiones en el recinto del Senado de la República para discutir las reformas que involucraban a ambas Cámaras. El resultado de estas reuniones fue la minuta de la Cámara de Senadores aprobada en la de Diputados el 31 de agosto de 1999 que contenía el proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁰.

e) Comisiones Unidas:

Al igual que en el punto anterior, éste no es un tipo específico de comisión; más bien es una modalidad que estas toman para atender asuntos que son de la competencia de más de una comisión ordinaria o especial dentro de la misma Cámara. Esta modalidad no está debidamente normada en la legislación del Congreso, por lo que su operación es siempre difícil y confusa, generando problemas de rezago legislativo, lo cual no demerita su utilidad y necesidad en ciertos casos.

El sustento de esta modalidad de comisiones se encuentra en la facultad conferida al presidente de cada Cámara de dar curso y trámite a los asuntos con que se da cuenta a la asamblea. En el caso de la Cámara baja el sustento se halla en el artículo 23, numeral 1, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso, y para el caso

¹²⁸ Artículo 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁹ Artículo 98, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁰ Exposición de Motivos del Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados del 31 de agosto de 1999 relativo a la Ley Orgánica del Congreso General. Para ver el texto completo de este dictamen consultar la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 31 de agosto de 1999, Anexo I.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

del Senado, en el artículo 67, numeral 1, inciso b). Para ambas Cámaras sigue siendo aplicable el artículo 21, fracción III del Reglamento para el Gobierno Interior.

Ejemplo de cómo funciona esta modalidad de comisión es cuando se presenta a una de las Cámaras un proyecto que atañe a más de una de las materias previstas por el listado de comisiones de la Ley Orgánica del Congreso¹³¹, como una iniciativa para establecer casinos. En tal caso la iniciativa es turnada a la Comisión de Gobernación, por ser un asunto de juegos y sorteos (regulados por la Secretaría de Gobernación) y la Comisión de Turismo, por ser un asunto que impacta a esta industria.

Un hecho común en ambas Cámaras es turnar las iniciativas de reforma constitucional a comisiones unidas, ya que por un lado atañe a la Comisión de Puntos Constitucionales, y por otro a la comisión temática. Por ejemplo, una reforma al artículo 123 constitucional se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social.

Particularmente, en la Cámara de Senadores todas las iniciativas se tratan en comisiones unidas, ya que en esa Cámara existe una comisión muy peculiar que es concurrente en todos estos proyectos: “La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que se correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos”¹³². Claro que bajo esta hipótesis nada impide que un asunto sea turnado a tres o más comisiones unidas, es decir, dos o más comisiones temáticas y la de Estudios Legislativos.

Otro caso normado de comisiones unidas es el que se presenta en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* para la sustanciación del Juicio Político. El artículo 10 de dicha Ley determina que de entre las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y la de Justicia¹³³ se conformará la Subcomisión de Examen Previo, para proceder a determinar si la denuncia es conducente en los términos de la Ley. Las citadas comisiones unidas tiene la obligación de conocer la resolución de procedencia de la denuncia de la Subcomisión de Examen Previo para formular la respectiva conclusión.

¹³¹ Artículos 39 y 40 para la Cámara de Diputados y 90 para la Cámara de Senadores.

¹³² Artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³³ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) es anterior a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General (reformada en 1999), por lo que las comisiones enunciadas en la primera ley no corresponden al listado de comisiones de la segunda.

8.2. Propuesta para fortalecer el trabajo de las comisiones.

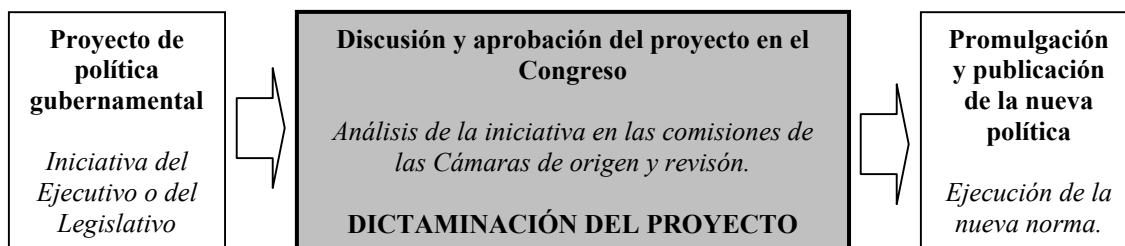
Ahora bien, retomando el tema general, “la existencia de comisiones se explica en función de que es imposible que todos los integrantes de un cuerpo colegiado [tan grande como las Cámaras] estudien, dictaminen y formulen, en todo tiempo, propuestas en relación con las iniciativas que se les presentan. Las asambleas numerosas están más abocadas a aprobar o reprobar algo que se les presenta ya dictaminado, que a analizar y meditar. Las comisiones están para suplir esa imposibilidad, para permitir funcionar y ejercer sus facultades y atribuciones a cuerpos colegiados que cuentan con un número vasto de integrantes”¹³⁴.

Entrando en materia de fortalecimiento del sistema de comisiones es necesario saber qué se pretende ponderar y mejorar en su funcionamiento para elaborar una propuesta concreta.

Para generar sus productos legislativos, es decir: dictámenes, informes, opiniones, resoluciones o demás acuerdos, las comisiones elaboran estudios, investigaciones, consultas, foros, seminarios, visitas, auditorias, solicitudes de información, comparecencias de funcionarios y demás instrumentos a su alcance.

Es de destacar el papel dictaminador de las comisiones, pues ahí es donde radica su importancia en el proceso legislativo. “Si bien en el habla común dictamen es un informe, para los efectos de la Constitución y las leyes se trata de una opinión autorizada que emite una comisión dentro del ámbito de su competencia. [...] Por lo que toca al proceso legislativo, el artículo 71 Constitucional dispone que las iniciativas [...] deben pasar a comisión; esto para los efectos de su dictamen”¹³⁵.

CUADRO II.2
Proceso de elaboración de las Políticas Gubernamentales en México.



¹³⁴ ARTEAGA Nava, Elisur; Op. Cit.; página 308.

¹³⁵ ARTEAGA Nava, Elisur; “Diccionario de Derecho Constitucional”; Harla; México 1997; página 26.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Igualmente la labor de control y evaluación de la administración pública es fundamental en el sistema de comisiones, y más aún la tarea presupuestal y fiscalizadora del gasto público.

Es decir, que a través del diseño de políticas de Estado y gubernamentales (leyes), de la asignación de recursos (ingresos), la distribución de estos (presupuesto) y su consecuente control y evaluación (fiscalización e investigación) el Congreso juega un papel fundamental en la vida política del país y para ello requiere dividir el trabajo de manera especializada en órganos técnicos de apoyo: las comisiones.

Al respecto Mauricio Rossell dice: “Las comisiones son el núcleo del trabajo legislativo, por ello, si bien la designación de sus miembros es una decisión eminentemente política partidista, las tareas que en ellas se realicen revisten un carácter técnico que requiere de una amplia capacidad para procesar información y traducir las necesidades sociales a términos jurídicos, además de estabilidad y permanencia para poder cumplir con sus funciones con la mayor responsabilidad posible”¹³⁶.

Entonces, para tener un sistema político en el que impera la división del ejercicio del Poder mucho más eficiente, racional y equilibrado es necesario dotar a las comisiones de mecanismos e instrumentos efectivos y ágiles para el desempeño de sus tareas como parte de un todo.

Para fortalecer el sistema de comisiones vigente en México es necesario adecuar los mecanismos establecidos en la legislación y adicionar otros tantos. La regulación de nuestras comisiones se encuentra en los apartados correspondientes a cada instancia del Poder Legislativo de la *Ley Orgánica del Congreso General*¹³⁷, en el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General* y en algunas leyes supletorias como la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

Como caso muy particular, el funcionamiento y los procedimientos de las Comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de Presupuesto y Cuenta Pública está regulado en la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* y en la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, respectivamente.

El problema central de las comisiones radica en que la normatividad sobre éstas es poco específica en cuanto a los procedimientos y trámites que se suceden al

¹³⁶ ROSSELL, Mauricio; “Congreso y Gobernabilidad en México”; Miguel Angel Porrúa; México 2000, página 294.

¹³⁷ Título II: Comisiones de la Cámara de Diputados; Título III: Comisiones de la Cámara de Senadores; Título IV: Comisiones de la Comisión Permanente; y Título V: Comisiones Bicamerales.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

interior de ellas, por lo que es necesario acudir a la interpretación, la analogía con respecto al funcionamiento del Pleno y por último a la práctica parlamentaria. Además, muchas de sus facultades no pueden ser ejercidas cabalmente, ya que no existen elementos de coacción o sanción contra terceros por el incumplimiento a los requerimientos de las comisiones.

Para cubrir algunas de estas lagunas y vacíos han sido presentados en ambas Cámaras del Congreso proyectos de Reglamentos Internos en los que se detallan entre otros, los procedimientos, trámites y mecanismos específicos del funcionamiento de las comisiones.

El 14 de diciembre de 2001 en la Cámara de Senadores se presentaron dos proyectos distintos de Reglamento¹³⁸ pero con el mismo objetivo, ambas se encuentran en estudio. Por su parte en la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 2002 se presentó la iniciativa de Reglamento¹³⁹ correspondiente y se halla en comisión.

El estudio de dichas iniciativas sería muy profundo, por lo que aquí dejamos constancia de estos instrumentos legislativos y nos avocamos a la descripción de algunos mecanismos útiles para el fortalecimiento del sistema de comisiones.

De acuerdo con la perspectiva del Doctor Rossell la Ley Orgánica del Congreso de 1999 quedó corta en materia de comisiones y propone en su estudio una serie de ajustes a dicha legislación. A continuación se detallan.

- a. Replantear el sistema de comisiones con el fin de que tanto al interior como al exterior del Congreso se reconozca a las comisiones su carácter de órganos de gobierno, así como reglamentar sus facultades y, en esa misma dirección, los procedimientos de sus juntas directivas.
- b. Garantizar una presencia permanente de miembros de la administración pública en los trabajos de estas instancias, ampliando el rango de los funcionarios con obligación de asistir a las audiencias convocadas por las comisiones del Congreso.
- c. Otorgar a las comisiones el poder de mando, las facultades de apremio y la potestad de sanción, indispensables para ejercer sus mandatos y, en

¹³⁸ Las iniciativas mencionadas son: 1) Proyecto de Decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores, presentado por senadores del PRI, PAN, PRD y PVEM; y 2) Proyecto de Reglamento del Senado de la República, presentado por el Senador César Jáuregui Robles. Para consultar el contenido de dichos proyectos ir a la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de fecha 15 de diciembre de 2001 en: www.senado.gob.mx

¹³⁹ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, presentada por el Diputado Augusto Gómez Villanueva. Para consultar el contenido de la iniciativa ir a la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 4 de octubre de 2002 en: www.gaceta.cddhcu.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

consecuencia, garantizar la expedición de reglas generales de organización y funcionamiento, así como reglamentos internos propios para cada una de estas instancias.

d. Reducir su número –de las 27 que estableció la reforma de 1999 a 18–, en correspondencia con la estructura funcional de las dependencias de la administración pública federal como un mecanismo para eliminar márgenes de dispersión, reducir las disparidades en las cargas de trabajo y promover la especialización de los legisladores en comisiones realmente fuertes. [En este punto Rossell se refiere exclusivamente a la Cámara de Diputados].

e. Dotar a las comisiones de plena autonomía presupuestal, es decir, conferirles no sólo la facultad sino también la obligación de calcular los costos que podría traer aparejados toda disposición legal nueva, la reforma o supresión de leyes existentes y, por ende, establecer la obligación de que publiquen periódicamente sus agendas legislativas, así como una lista de las acciones realizadas respecto de cada iniciativa turnada y la relación de votaciones nominales.

f. Concederle facultades legislativas en la mayoría de las materias, con excepción de los asuntos relacionados con reformas constitucionales, leyes orgánicas, las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos así como de otras leyes fiscales, conservando el Pleno, en todo caso, la facultad de atracción.

g. Reglamentar la figura de las comisiones en conferencia, esto es, de aquellas integradas por miembros de ambas Cámaras, para destrabar asuntos que deban desahogarse mediante la participación conjunta de los diputados y los senadores.¹⁴⁰

La aportación de Mauricio Rossell es muy importante y dejamos constancia de ella, pero se da en un contexto que ya se ha superado. Dos legislaturas han pasado desde que publicó su estudio, ahora hay algunos problemas resueltos y nuevos retos en el Congreso del siglo XXI.

Para fortalecer nuestro sistema de comisiones en ambas Cámaras del Congreso es necesario adecuar mecanismos vigentes en la legislación, derogar otros tantos y adicionar nuevos preceptos.

Con la propuesta que se hace a continuación se culmina el presente apartado, esperando que sirva de referencia para modernizar el trabajo del Congreso y del sistema político en su conjunto.

¹⁴⁰ ROSSELL, Mauricio; Op. Cit.; páginas 295 y 296.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En primer lugar es necesario establecer de manera clara y detallada el funcionamiento (trámites y procedimientos internos) de las comisiones. La *Ley Orgánica del Congreso* establece su número, denominación y facultades, pero ni la Ley ni el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* norman su actividad, dejando una laguna enorme que se presta a la discrecionalidad y al error en el trabajo parlamentario.

Por ello es de suma importancia contar dentro del marco jurídico del Congreso con ordenamientos que precisen las actividades de tan importantes órganos legislativos. Como ya lo mencionamos líneas atrás se han presentado en ambas cámaras iniciativas para crear reglamentos internos y en ellos se contempla dicha situación.

De acuerdo con Benito Nacif en su ensayo sobre las comisiones permanentes “la estabilidad y la independencia de las comisiones son esenciales para el desarrollo de la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores. En aquellos países en los que la legislatura desempeña un papel activo en la formulación de las políticas públicas, las comisiones son regularmente órganos estables y especializados con un alto grado de independencia respecto a las coaliciones gobernantes o a los partidos mayoritarios”¹⁴¹.

Ahora, es importante que en este esfuerzo por modernizar al Congreso se contemplen los siguientes puntos en la reglamentación del trabajo en comisiones:

1. Establecer claramente el procedimiento a seguir una vez que alguna comisión recibe una iniciativa, minuta de la otra cámara o cualquier asunto para su despacho. Es decir, que es lo que debe hacer una comisión en cuanto recibe un asunto turnado por la Mesa Directiva de la Cámara: guardar el expediente en los archivos, enviar copias del mismo a los integrantes de la comisión y radicar el asunto en la sesión de comisión más próxima.

De la misma manera establecer el criterio para la dictaminación del proyecto, ordenar los estudios necesarios y fijar el plazo de discusión y de presentación del dictamen.

2. Definir cual es el quórum legal con el que una comisión puede trabajar en la discusión de los asuntos, el quórum necesario para la votación de los dictámenes y demás resoluciones de la misma.

Con esto nos referimos a establecer puntualmente en la legislación qué número de legisladores deben estar presentes, con relación al total de los integrantes de la comisión, para poder sesionar válidamente y discutir los asuntos en cartera, que debiera ser la mitad más uno de los miembros o tal vez las dos terceras partes.

¹⁴¹ NACIF Hernández, Benito; en: PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ Antonia (compiladores); “La Cámara de Diputados en México”; FLACSO, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados; México 2000; página 33.

De igual forma, precisar el número de legisladores que deben asistir a una sesión de comisión para poder proceder a votar y firmar los dictámenes, además de determinar la mayoría necesaria para aprobar un dictamen. Actualmente el *Reglamento del Congreso* sólo menciona que para que haya dictamen de comisión deberá estar firmado por la mayoría de los miembros que la componen¹⁴², pero nunca habla de una votación en sesión de comisión, lo cual se presta a una serie de discrecionalidades en el manejo de los dictámenes.

Efectivamente, “no existen regulaciones más específicas sobre la forma en que las comisiones elaboran sus dictámenes y formulan decisiones. Por ejemplo, las comisiones no tienen que reunirse necesariamente para redactar, discutir y aprobar los dictámenes, por lo tanto no existen reglas respecto al quórum en comisiones”¹⁴³.

3. Reglamentar el actuar de las comisiones unidas de una misma cámara y de las comisiones en conferencia de ambas, cuando estas situaciones se den a fin de evitar confusiones y conflictos en el proceso legislativo.

Es común encontrar problemas en el proceso de dictaminación de un proyecto cuando la presidencia de alguna de las cámaras turna el asunto a comisiones unidas, es decir a más de una comisión, debido a que no hay un orden para el procedimiento y por consiguiente las comisiones no coordinan sus trabajos y esto demora la dictaminación.

En el caso de la conferencia de comisiones, es decir las comisiones “espejo” de cada una de las cámaras trabajando en paralelo y simultáneamente en un mismo proyecto se presta a confusión y diferencias entre legisladores de una y otra cámara del Congreso, por lo que sería conveniente establecer claramente el procedimiento a seguir.

4. Establecer plazos razonables, según lo complicado del asunto, para que las comisiones presenten dictamen de los asuntos que les son turnados, ya que actualmente se prevé un plazo general de cinco días para ello¹⁴⁴, aunque la Constitución otorga la potestad a quien presenta una iniciativa de presentarla a la otra Cámara si ésta no ha sido dictaminada en un lapso de un mes¹⁴⁵.

¹⁴² Artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

¹⁴³ NACIF Hernández, Benito; Op. Cit.; página 43.

¹⁴⁴ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General: Artículo 87. *Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.*

¹⁴⁵ Constitución Política: Artículo 72, inciso i) *Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Debido a que no es lo mismo dictaminar una reforma a un artículo o un grupo de ellos, que dictaminar la creación de una nueva ley o hacer una reforma constitucional, consideramos pertinente la aplicación de plazos diferentes, ya que las comisiones se hacen llegar de información de muchas maneras y esto les lleva mucho más de 5 días, plazo que por cierto casi nunca se cumple.

Cabe destacar que durante la LVIII Legislatura la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados levantó un estudio¹⁴⁶ a finales del año 2001 entre las 40 comisiones ordinarias de la Cámara para saber qué tiempo y qué mecanismos ocupaban las comisiones para dictaminar los asuntos que se les encomendaban. De ese estudio se destaca lo siguiente:

a) Ninguna de las comisiones encuestadas cumple con el plazo reglamentario de cinco días con respecto al total de los asuntos que les son turnados y sólo 2 de las 9 comisiones que manifestaron cumplir con el plazo reglamentario alguna vez, lo hacen 3 de cada 4 veces.

b) 27 de las 35 comisiones ocupan en dictaminar un tiempo superior a 20 días y el periodo que manifestaron necesitar oscila entre 20 y 60 días. Pero al consultarlas sobre el tiempo óptimo para dictaminar las mismas 27 comisiones se manifestaron por un lapso mayor a los 30 días y menor a 4 meses.

c) Del universo consultado 32 comisiones realizan algún tipo de evento para recabar información e ilustrar su juicio antes de dictaminar, y contrario a los tiempos que ocupan y los plazos que proponen estos mecanismos en general les llevan más tiempo del manifestado, de tal forma que más de la mitad de las comisiones que realizan foros consultas o seminarios ocupan entre 21 y más de 60 días hasta obtener conclusiones. Así mismo más de la mitad de aquellas comisiones que encargan estudios, investigaciones o sondeos de opinión invierten en éstos entre 3 y más de 6 semanas.

d) De las 35 comisiones consultadas un número superior a 30 opinaron que es necesario distinguir los plazos para presentar dictámenes: a) relativos a iniciativas de ley o de decreto y proposiciones con punto de acuerdo; y b) los relativos a iniciativas que modifican incisos, fracciones, artículos, secciones, capítulos e iniciativas de una nueva ley.

5. Reducir el número de integrantes de las comisiones (sobre todo en la Cámara baja) y limitar el número de comisiones en las que un diputado o senador puede participar.

¹⁴⁶ “Cuestionario sobre Trámites y Procesos de las Comisiones de la Cámara de Diputados para emitir Dictámenes”; Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura; México 2002.

De acuerdo con la doctrina parlamentaria, las comisiones son órganos especializados para la discusión y análisis de los asuntos, así mismo son espacios pequeños de legisladores que reflejan la pluralidad y proporcionalidad de las cámaras. En este orden de ideas parece difícil concebir que una comisión con 30 miembros, o más aún, dos comisiones unidas de la Cámara baja (60 diputados) puedan ponerse de acuerdo y tener una discusión precisa sobre el asunto de su competencia sin que en este proceso se caiga en vicios y desviaciones de carácter político-ideológico.

Por ello sería conveniente reducir el número de integrantes de las comisiones de la Cámara de Diputados de hasta treinta miembros¹⁴⁷ a un número que no rebase los 16 ó 18 diputados. En el caso del Senado la reducción no tendría que ser tan drástica debido a que el límite de integrantes de sus comisiones es de 15¹⁴⁸ y rara vez se alcanza este número, así que con bajarlo de 15 a 12 sería suficiente. Con esta modificación a la *Ley Orgánica del Congreso* se facilitaría en primer lugar el quórum en las comisiones, además de responsabilizar y especializar más a sus integrantes.

Debido a que en ambas cámaras el número de comisiones es bastante elevado y conforme avanza un periodo o una legislatura se van creando nuevas comisiones especiales y de investigación o incluso ordinarias, y a esto se suma el amplio número de sus integrantes (hasta 30 en la Cámara de Diputados y hasta 15 en el Senado) es necesario restringir el número de comisiones a las que los diputados y senadores pueden pertenecer.

“La asignación de legisladores a múltiples comisiones es una práctica que limita la especialización dentro de las comisiones permanentes. Esta práctica restringe la cohesión interna de las comisiones al dispersar las áreas de interés de sus miembros y, sobre todo, disminuye la motivación de los legisladores para proteger la jurisdicción y la autoridad de las comisiones”¹⁴⁹.

En el caso de la Cámara de Diputados el número de comisiones a las que un diputado puede pertenecer es de tres, el Senado va más allá todavía, permitiendo la Ley que sea hasta cuatro el número de comisiones en las que un senador puede participar¹⁵⁰.

Lo anterior provoca, como bien dice Nacif, que la atención de los legisladores se disperse y se dificulte el trabajo de las comisiones, por ello habría que adecuar las normas correspondientes para restringir la participación de los legisladores hasta en dos comisiones, aunado esto, a la reducción del número de integrantes

¹⁴⁷ Artículo 43, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General.

¹⁴⁸ Artículo 104, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General.

¹⁴⁹ NACIF Hernández, Benito; Op. Cit.; página 39.

¹⁵⁰ Artículos 43 y 104 de la Ley Orgánica del Congreso General.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

tendríamos un incremento en la efectividad y eficiencia del trabajo parlamentario en dichos órganos.

Como dato adicional es oportuno comentar que el artículo 79 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (artículo derogado por la Ley Orgánica de 1999) señala que las comisiones de las cámaras se compondrán de tres miembros propietarios y un suplente, claro que esta disposición data de 1934 cuando el número de integrantes de las Cámaras era mucho menor, pero esto apoya la teoría y la tradición parlamentaria de que las comisiones deben ser cuerpos compactos y especializados.

6. Definir el órgano de dirección de las comisiones (mesas directivas) así como su número de integrantes y las funciones que pueden desempeñar.

En este punto la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso son más específicos y atribuyen a los presidentes de las comisiones una serie de responsabilidades y facultades, pero habría que ir un poco más allá a fin de lograr un grado mayor de institucionalización, estableciendo las facultades y obligaciones de los secretarios, así como las sanciones de las que pueden ser sujetos en caso de caer en faltas u omisiones en su desempeño.

Hay que recordar que las mesas directivas de las comisiones son “las cabezas” de estos órganos y por tanto deben estar claras sus funciones de dirección y coordinación del resto de los integrantes así como de su personal y demás recursos con que cuentan.

También, en un afán de profesionalizar el trabajo legislativo, sería conveniente restringir la participación de los legisladores que se desempeñen como presidentes o secretarios a una sola comisión, tratando de enfocar su trabajo en la tarea que les ha encomendado el Pleno en la directiva de las mismas.

7. Establecer un mecanismo con procedimientos claros, plazos definitivos y las sanciones correspondientes para que las comisiones de las cámaras (ordinarias, especiales o de investigación) puedan hacerse llegar de la información necesaria en su labor de control y evaluación del poder público.

Desde hace mucho tiempo se establece en el marco jurídico del Congreso, derivado de la doctrina parlamentaria y de equilibrio entre poderes, la facultad de las comisiones de las cámaras de solicitar información y documentos a las oficinas públicas, así como la presencia de los funcionarios públicos en el Pleno de las cámaras o ante las comisiones para ampliar información o rendir cuentas ante el Poder Legislativo.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Así pues, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* dispone en sus artículos 89 y 90 la facultad de las comisiones de hacerse llegar de información gubernamental e incluso sostener reuniones con los funcionarios públicos:

Artículo 89. *Las Comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.*

Artículo 90. *Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.*

Con este par de artículos tenían que operar su labor de control e información las incipientes comisiones del Congreso entre 1934 y 1979 (año en que se expide la primer *Ley Orgánica del Congreso*). Cabe destacar que los artículos citados del *Reglamento* prevén la negativa de las instancias gubernamentales a colaborar, caso en el cual las comisiones podían dirigirse “oficialmente en queja” ante el titular del Poder Ejecutivo, sólo que esa “queja” seguramente no tendría gran impacto en la relación entre poderes ya que en nuestro sistema el gobierno recae en una sola persona, la que a su vez nombra al resto de los funcionarios y colaboradores, por lo que es fácil deducir que la negativa de un funcionario a entregar documento o asistir ante alguna comisión podría ser una instrucción del propio Presidente de la República.

La *Ley Orgánica del Congreso*, vigente desde 1999, prevé los mismos mecanismos, sólo amplía y profundiza un poco más con la particularidad de que las disposiciones son distintas para cada Cámara:

- Cámara de Diputados:

Artículo 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República.

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79 fracción I de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar 60 días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

- Cámara de Senadores:

Artículo 97.

1. Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

Artículo 98.

1. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

2. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

3. La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

Con lo anterior tratamos de ejemplificar lo endeble que es la legislación en la materia y que es necesario ampliar los mecanismos de información y control de las comisiones para apoyar a las cámaras en sus tareas fundamentales de legislar, controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo.

“Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapeso y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”¹⁵¹.

De tal forma, elementos de sanción más duros que permitan la coerción necesaria de las cámaras y las comisiones sobre los funcionarios públicos que se nieguen a cooperar en la construcción de las políticas gubernamentales y en el control del Ejecutivo, y reglas claras para la solicitud de información pública y las comparecencias de funcionarios en comisiones permitirán el fortalecimiento y la

¹⁵¹ MORA-DONATTO, Cecilia; “Temas Selectos de Derecho Parlamentario”; Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa; México, 2001; página 125.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

institucionalización de las comisiones y por tanto del Poder Legislativo en su conjunto.

Otra idea que es importante traer aquí, es el establecimiento y reglamentación de las comparecencias de los particulares y los organismos de la sociedad ante las comisiones, ya que la tendencia mundial y también en nuestro país es una mayor participación ciudadana en actividades públicas y la contracción del Estado en tareas públicas frente a las empresas privadas.

8. Otorgar facultades legislativas¹⁵² a las comisiones en materias “sencillas” y de mero trámite que demoran el actuar de las Cámaras en su conjunto.

Como ejemplo de esto podemos mencionar que las comisiones definan sobre el otorgamiento de permisos constitucionales para que los connacionales presten sus servicios en las representaciones de otros países, permisos para que los mexicanos acepten y usen condecoraciones de gobiernos extranjeros (las llamadas “corcholatas” en práctica parlamentaria).

Estaría también a discusión el hecho de que las comisiones de relaciones exteriores de ambas cámaras pudieran otorgar al Presidente de la República permiso para ausentarse del territorio nacional por periodos menores a seis días.

Por su parte la COPARMEX en un documento circulado en las Cámaras del Congreso durante el año 2002 proponía que las comisiones adquirieran facultades para aprobar en lo particular los proyectos de decretos y dictaminarlos en plazos razonables¹⁵³. Puntualmente establecían:

Se ha sostenido que fortalecer al legislativo debe pasar por apoyar de forma contundente el trabajo e importancia de las comisiones. Tal propuesta se lograría en gran medida por las siguientes razones:

- a) Por que se agilizaría el proceso legislativo, pues el debate producido en el seno de la misma comisión se realiza entre conocedores y expertos en los temas de competencia de la comisión;*
- b) Por que la estancia de sus miembros en una comisión, llevaría a la especialización de sus miembros;*
- c) Por que la progresiva especialización de sus miembros ofrecería a la comisión –como órgano de la Cámara– mayores posibilidades de negociación interna.*

9. Establecer en la *Ley Orgánica del Congreso* y demás normas relativas la participación de las diferentes comisiones del Congreso en la elaboración del

¹⁵² Nos referimos a facultades formalmente legislativas, pero materialmente administrativas.

¹⁵³ Confederación 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

presupuesto de egresos y la ley de ingresos, según su correspondencia con los ramos y dependencias del Poder Ejecutivo y de acuerdo a lo que establece la Constitución, así como la obligación de las mismas de realizar estudios de impacto económico y presupuestal que acompañen a los dictámenes que presenten al pleno de su cámara.

“A pesar de la enorme importancia que la legislación financiera tiene en todas las áreas de política, el manejo de estas iniciativas está completamente concentrado en las comisiones de Hacienda y Presupuesto. Este arreglo muestra que la cámara [de Diputados] realmente no está organizada para desempeñar un papel activo en la elaboración de las políticas presupuestaria y fiscal. Las comisiones de Hacienda y Presupuesto no pueden realizar por si solas la compleja tarea de negociar límites presupuestarios con las agencias gestadoras de la administración, A pesar de ello, las otras comisiones que se especializan en áreas específicas de política no participan en la revisión del proyecto de presupuesto de egresos y la iniciativa de de ley de ingresos. Esto significa que no tienen autoridad sobre la legislación financiera que afecta las áreas de política a su cargo”¹⁵⁴.

De esta manera, habría que facultar a las comisiones para participar de manera seria y responsable en este importante proceso de la formación de la política gubernamental, ya que si en cada una de las comisiones ordinarias se encuentran especializados los problemas de la política nacional y en ellas existe el conocimiento específico de los asuntos temáticos (el llamado *know how*) es importante que ese conocimiento se aporte a la legislación fiscal y financiera del Estado.

Esto, además de dar fortaleza a los presupuestos y legislación fiscal del gobierno, permitiría a las comisiones tener cierto control sobre las dependencias con las que están relacionadas. Para ejemplificar, supongamos que la Secretaría de Salud solicitara a través del proyecto de presupuesto de egresos mayores recursos para un nuevo programa, estaría obligada a proporcionarle a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados toda la información al respecto, y año con año, comprobar resultados de dicho programa para lograr los recursos necesarios para el siguiente ejercicio presupuestal.

“Quizás una de las limitaciones más importantes a la autoridad de las comisiones es que no tienen el poder de influir en el presupuesto de las dependencias gubernamentales encargadas de ejecutar las políticas y programas públicos que caen dentro de su jurisdicción. Fuera de la Comisión de Presupuesto, ninguna otra comisión interviene en el proceso de otorgar y renovar autoridad presupuestal para la continuación de los programas y políticas existentes. Esta práctica convierte a las comisiones de la Cámara de Diputados en órganos inofensivos sin el poder de sancionar. La falta de autoridad presupuestal significa que las comisiones de la cámara no pueden en realidad desempeñar un papel relevante

¹⁵⁴ NACIF Hernández, Benito; Op. Cit.; página 56.

en la supervisión y el control de las actividades de las dependencias del Ejecutivo”¹⁵⁵.

La participación de las comisiones en el proceso presupuestal del Estado no es lo único que tendrían que hacer para fortalecerse, también debieran estar obligadas a realizar estudios sobre impacto económico y presupuestal de las iniciativas y proyectos que dictaminan, ya que como lo hemos reiterado a lo largo de este trabajo, las nuevas leyes y reformas a las ya existentes no son sólo normas de comportamiento social, sino verdaderas políticas gubernamentales que implican un impacto en algún sector de la economía del país y un costo para el Estado.

A manera de ejemplo ponemos aquí el caso de la Ley de Energía para el Campo¹⁵⁶, aprobada por la LVIII Legislatura en diciembre de 2002, dicha ley establece precios preferenciales y subsidios para los productores del campo, además de una serie de condiciones para obtener los apoyos y las reglas técnicas para que la Secretaría de Agricultura y Ganadería otorgue los recursos. Así pues, queda claro que esta ley no es sólo una lista de artículos que contemplan un cierto comportamiento, sino un programa gubernamental diseñado desde el Congreso de apoyo a la producción del campo a través de estímulos y por lo tanto, tiene un impacto en el gasto público y un impacto en la economía rural.

10. Ampliar los recursos humanos, técnicos y económicos con que cuentan las comisiones del Congreso para que estas puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente su labor de dictaminación, control y fiscalización.

Por último, pero no por ello menos importante, dejar claro que las comisiones del Congreso requieren crecer para desempeñar mejor sus tareas legislativas y parlamentarias. Con esto nos referimos a incrementar los recursos con que cuentan las comisiones y el propio Congreso.

El tema del cuerpo técnico en comisiones será abordado con mayor detalle en el apartado sobre el servicio profesional de carrera de este Capítulo, pero sólo para establecer un punto de partida hagamos la comparación entre el personal de las comisiones del Congreso y las dependencias del Ejecutivo.

Tomemos como ejemplo el área de energía: Por el lado del Poder Ejecutivo tenemos a la Secretaría Energía (SENER) y por el otro, a las comisiones de Energía de cada una de las Cámaras.

La SENER cuenta con un titular responsable: el secretario y éste a su vez se apoya en tres subsecretarios, cada subsecretaría tiene en promedio dos directores generales¹⁵⁷ y estos a su vez tienen directores de área, subdirectores y jefes de

¹⁵⁵ *Ibidem*; páginas 56 y 57.

¹⁵⁶ Para consultar el texto de la Ley ir a: www.diputados.gob.mx/leyinfo/

¹⁵⁷ Para más información consultar: www.energia.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

departamento a su cargo, esto sin contar a los asesores, analistas, coordinadores y demás funcionarios así como empleados de base.

Por su parte, la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados cuenta con 30 diputados integrantes, que son en su conjunto los responsables del órgano legislativo, además tiene un cuerpo de apoyo integrado por un secretario técnico, dos asesores del presidente, un asesor por cada secretario (seis) y el personal de base y apoyo que no supera a 15 personas.

En el caso del Senado, su Comisión de Energía se compone de 12 miembros, cuentan también con un secretario técnico, sólo un asesor del presidente y un asesor por cada secretario de comisión (dos) y personal administrativo.

De esta forma tenemos que simple y llanamente no hay punto de comparación entre los recursos humanos, sobre todo especializados, de las comisiones de Energía y su contraparte en el Poder Ejecutivo con alrededor de 890 funcionarios.

Este ejemplo sirve igualmente para dejar claro que también en los rubros de recursos técnicos y económicos las comisiones no están en condiciones de poder controlar a la dependencia que les corresponde, así que se sujetan a la información que la propia SENER les proporciona y se apoyan en los pocos estudios que pueden costear por sí mismas.

Así pues, es obvio que se requiere dotar de más presupuesto al Congreso y a las comisiones de ambas Cámaras para que contraten más y mejores asesores, puedan pagar estudios e investigaciones más elaboradas y contar con mayores recursos técnicos (equipo de computo y electrónico, acceso a bases de datos, adquisición de documentos especializados, traducciones, etc.).

Para agotar el punto, presentamos a continuación una comparación entre el flujo de recursos presupuestales que ejercieron los tres poderes federales durante el año 2001, en este comparativo se destaca claramente la enorme diferencia que hay entre el Ejecutivo, que por razones obvias requiere de muchos más recursos como encargado de la Administración Publica Federal, y por otro lado el Legislativo.

CUADRO II.3
Clasificación Institucional del Gasto Público por Poderes en año 2001¹⁵⁸.



En materia de fortalecimiento de elementos técnicos en comisiones, sería indispensable, redondeando algo de lo que ya se ha manifestado en este apartado, que las comisiones contarán con un reglamento genérico que le diera institucionalidad a sus procedimientos y relaciones con otros órganos legislativos y con las instancias del Poder Ejecutivo.

De tal manera que además de establecer en la Ley Orgánica del Congreso y en un reglamento de cada Cámara normas *ad hoc* para las comisiones, no está por demás la propuesta del diputado Hugo Rodríguez Díaz¹⁵⁹ que propone crear un *Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados*, definiendo las obligaciones de sus presidentes, la periodicidad de sus reuniones, la relación con sus funcionarios, etc.

¹⁵⁸ FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2002.

www.cefp.org.mx

¹⁵⁹ Iniciativa que expide el Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Dip. Hugo Rodríguez Díaz del grupo parlamentario del PRI en la sesión del 27 de abril de 2004, LIX Legislatura. El texto puede ser consultado en: gaceta.diputados.gob.mx

9. Reelección inmediata de legisladores.

Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, la cuál 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 Ana y el largo período 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 aún 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 período, 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 *Constitución de 1917*, en ningún momento se perfiló la aplicación del postulado antireeleccionista 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 períodos 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 períodos 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 opone 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 si en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos.

A lo largo de este apartado 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 reestablecer 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 70 años la hemos condicionado.

9.1. El establecimiento de la no reelección inmediata en México. La Convención de Aguascalientes del PNR.

El día primero de enero de 1932, en el Salón de Actos del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se efectuó la sesión inaugural del Primer Congreso de

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 debate¹⁶⁰.

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 inició 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”¹⁶¹.

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 acordes en que la decisión definitiva debería darla una convención nacional.

Los principios de la Convención se efectuaron mediante seis bases específicas, resaltando el punto quinto el cuál refería que la Convención tendría por único y exclusivo objeto: *definir los términos en que el Partido Nacional Revolucionario sustentará 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.

¹⁶⁰ Documentos en línea, “Aguascalientes: 1932, La No-Reelección”; Cámara de Diputados. Consultar en: www.diputados.gob.mx, junio de 2003.

¹⁶¹ Obra histórica “Documentos del PNR y PRM”; Cámara de Diputados.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Todo lo anterior trajo como consecuencia que en el año de 1933 el Congreso General se reuniera para un período 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 períodos 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”¹⁶².

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

El ciudadano General Pérez Treviño anuncia que se pasa a discutir el asunto relativo a la ampliación del período 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

¹⁶² GONZÁLEZ Casanova, Pablo; “La Democracia en México”; Ediciones Era; México 1998; páginas 29 a 33

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Substituto, 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 período inmediato.
3. Los diputados a las Legislaturas de los Estados, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

El sustento principal de la Convención se manifestó en el principio de la no reelección, el cuál 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 período 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 de la oportunidad a la sociedad para que esta pueda fortalecer y renovar a sus representantes más capaces.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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

9.2. 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:

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 período 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 doce 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 capaces¹⁶³.

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.

¹⁶³ Iniciativa 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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 político¹⁶⁴.

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,

¹⁶⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, Sesión del 13 de octubre de 1964.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

como en contra del presente dictamen, por lo que a continuación se resumen los aspectos más interesantes de dichas intervenciones.

Se hace notar que el texto constitucional vigente, no prohíbe la reelección de los miembros al Poder Legislativo, sino que únicamente la limita a períodos no sucesivos, de tal manera que es frecuente el caso de diputados que lo han sido en tres o más períodos distintos, o de otros que han sido electos como senadores en el período 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 período 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 períodos 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Si la Constitución permite la reelección de un diputado, pasado un período permite la reelección. Y si ahora se propone que haya la posibilidad de la reelección inmediata, para el siguiente período, 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 período 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, esta ya existe, más bien se trata de introducir una modalidad que la reglamente. La postura que adoptó el PPS no

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 PPS¹⁶⁵.

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 Colegisladora 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:

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

¹⁶⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, Sesión del 30 de diciembre de 1964.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

condiciones de actuar en dos períodos 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 período 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 período, y ello traería como consecuencia la elevación progresiva, intelectual y política, de los integrantes de la Cámara.

4ª.- 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 esta a rechazar el proyecto de reforma constitucional y manifiestan en cada uno de los puntos siguientes 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 al actual sistema. El orden jurídico en que vive el país, emanado de la estructura revolucionaria, da origen a la acción legislativa y esta, 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 período 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 período 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.

4ª.- 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 dudas¹⁶⁶.

En resumen, las Comisiones Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores presentaron a la consideración de la

¹⁶⁶ Dictamen 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.

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 ciudadanos 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 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 redactado¹⁶⁷.

9.3. 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”¹⁶⁸.

El jurista hizo notar lo siguiente:

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

¹⁶⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XLVI Legislatura, Sesión del 24 de septiembre de 1965.

¹⁶⁸ Reelección de Diputados, periódico *Excelsior*, lunes 28 de diciembre de 1964, primera plana, martes 29 de diciembre de 1964, página 8.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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

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. Estos por mandato *constitucional*, quedan excluidos de la Cámara por un lapso de treinta y seis meses, al término de su periodo; solo 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, si, se perpetúan en la labor legislativa, pero no siempre son los

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

mejores. No tiene caso permitir que la Cámara se convierta en lugar cerrado, prohibido, casi donde muy pocos tengan acceso”¹⁶⁹.

El senador nayarita, don Alfonso Guerra, expresa: “Como veterano de la segunda época de nuestro movimiento social de 1910, categóricamente afirmé 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?, pregunto. 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 período 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 período 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, solo que esta 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.

¹⁶⁹ Opiniones en contra de la Reelección, Excelsior, jueves 31 de diciembre de 1964, página 10-A.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El término corto en la función pública de elección popular es insuficiente, ya que al iniciar el período 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 los Estados Unidos de América la brevedad del período 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 período 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.

9.4. El debate actual sobre la reelección inmediata en la alternancia.

En el Capítulo I de este trabajo destacamos la importancia de la LVII Legislatura (1997-2000), sobre todo en la Cámara de Diputados, ya que ahí es donde comienza a tomar fuerza nuevamente el debate sobre la reelección inmediata de los legisladores.

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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El doctor Luis Carlos Ugalde¹⁷⁰ 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 esta 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 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”¹⁷¹.

¹⁷⁰ UGALDE, Luis Carlos; “Vigilando al Ejecutivo”; Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados; México 2000, página 17.

¹⁷¹ *Ibidem*; página 17.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 en 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”¹⁷².

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, sólo 593 habían sido diputados alguna vez. El resto, más del 80 por ciento no estaba familiarizado con los asuntos de la Cámara”¹⁷³.

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 antireeleccionista 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

¹⁷² *Ibidem*; página 105.

¹⁷³ *Ibidem*; página 111.

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”¹⁷⁴.

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 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 experiencia¹⁷⁵.

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 estas 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

¹⁷⁴ ROSSELL, Mauricio; “Congreso y Gobernabilidad en México”; Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados; México, 2000; página 285.

¹⁷⁵ *Ibidem*; página 286.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

tendiendo más dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que realizan desde las cámaras¹⁷⁶.

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 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”¹⁷⁷.

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”¹⁷⁸.

En su misma línea y citando a Benito Nacif (1997), Carbonell¹⁷⁹ 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”.

¹⁷⁶ CARBONELL, Miguel; en: PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ Antonia (compiladores); “La Cámara de Diputados en México”; FLACSO, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados; México 2000; páginas 108 y 109.

¹⁷⁷ QUIROZ Pérez, Miguel; “¿Reelección o no reelección en los órganos de gobierno de elección popular?”; artículo publicado en la revista Crónica Legislativa, número 12; Cámara de Diputados LVII Legislatura; México 2000.

¹⁷⁸ CARBONELL, Miguel; Op. Cit.; página 110.

¹⁷⁹ Ibidem; página 111.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 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”¹⁸⁰.

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”¹⁸¹.

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 Rossell¹⁸²:

¹⁸⁰ QUIROZ Pérez, Miguel; Op. Cit.

¹⁸¹ UGALDE, Luis Carlos; Op. Cit.; página 117

¹⁸² ROSSELL, Mauricio; Op. Cit.; páginas 286 y 287.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- 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 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 necesario¹⁸³.

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

¹⁸³ LUJAMBIO, Alonso; “La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas”; artículo publicado en la revista Quórum, Cámara de Diputados LVI Legislatura; enero de 1996.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 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 formulas de candidatos de cada partido al Senado¹⁸⁴.

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 actualmente 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

¹⁸⁴ RODRÍGUEZ Lozano, Amador; “La Reforma al Poder Legislativo en México”; Cámara de Diputados LVIII Legislatura e IJ-UNAM; México 2003; paginas 75 a 78.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Guanajuato, diputado federal a la LVII Legislatura, nuevamente diputado local a la LVIII Legislatura de su estado y actualmente es otra vez diputado federal a la LIX Legislatura¹⁸⁵. Ambos legisladores al fin de su actual encargo habrán reunido cinco legislaturas y 15 años de experiencia legislativa.

Pese a que el doctor Castellanos no se manifiestamente abiertamente a favor o en contra de la reelección inmediata de los legisladores si 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”¹⁸⁶.

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”¹⁸⁷.

Miguel Covián establece que desde el momento en que las cámaras comenzaron a crecer desmedidamente, tal como ya lo hemos planteado en varios apartados de este trabajo¹⁸⁸, 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 legisladores federales, mejor preparados y más eficientes. Sólo así tendría sentido pensar en su reelección indefinida”¹⁸⁹.

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.

¹⁸⁵ Para este caso hay que dejar claro que los calendarios electorales de los estados de San Luis Potosí y Guanajuato son coincidentes con el federal.

¹⁸⁶ CASTELLANOS Hernández, Eduardo; “La Reelección Legislativa Inmediata”; artículo publicado en la revista Crónica Legislativa; Cámara de Diputados LVII Legislatura; México 2000.

¹⁸⁷ COVIÁN Andrade, Miguel; “Teoría Constitucional”; México 2000; páginas 352 y 353.

¹⁸⁸ VER: Cuadro II.1 de este trabajo.

¹⁸⁹ *Ibidem*; página 357.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 (PEF) del año 2004 que ascendieron a \$5,438,986,606.00 (cinco mil cuatrocientos treinta y ocho millones de pesos)¹⁹⁰, 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 Senadores¹⁹¹, en una estricta aritmética, cada diputado federal costó en el año 2004 \$6,331,882.00 y cada senador \$12,962,215.70.¹⁹²

CUADRO II.4
Tabla de cálculo del costo por legislador, por legislatura,
con base en el PEF 2004.

RAMO	PEF 2004	Desglose*	Costo estimado legislador/legislatura**
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 ó 128 según el caso).

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

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

¹⁹⁰ Como 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% del total.

¹⁹¹ *NOTA:* 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).

¹⁹² Presupuesto 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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

\$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, etc., pero lo desglosamos entre cada uno de los miembros de las Cámaras para ejemplificar el punto.

De tal manera que si invertimos 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 Carbonell¹⁹³, 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 solo 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%).

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 representantes 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.

¹⁹³ CARBONELL, Miguel; Op. Cit.; página 115, cuadro 2: “Reelección Legislativa en la Cámara de Diputados, 1934-1997”.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Otro punto a favor del tema y para recordar algo de lo que vimos en el apartado 8.1 sobre 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 líneas arriba 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 dos por ciento) y sólo uno fue parte de la misma Comisión en tres ocasiones (lo que significa un 0.3 por ciento)”¹⁹⁴.

Así pues, la no reelección inmediata afecta directamente el trabajo en comisiones y la capacidad de estas 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 miembros de las comisiones operen como meros delegados de los grupos parlamentarios, agentes perfectos de sus partidos políticos”¹⁹⁵.

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 Legislatura¹⁹⁶, en el afirma que la reelección inmediata de los legisladores sería positiva para el Congreso al acercar

¹⁹⁴ UGALDE, Luis Carlos; Op. Cit.; página 113.

¹⁹⁵ NACIF, Benito; Op. Cit.; páginas 40 y 41.

¹⁹⁶ Confederación 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 como 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.

9.5. 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 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 único.

Para hacer mucho más sencilla y breve la revisión de estas propuestas legislativas detalladas en el Anexo único serán presentadas en cuadros analíticos que contienen los datos del promoverte, el o los partidos que la suscriben, así como la fecha de presentación y el contenido concreto de la iniciativa¹⁹⁷.

¹⁹⁷ El contenido íntegro de todas las iniciativas expuestas puede ser consultado por la fecha de presentación en: gaceta.diputados.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

De las diez iniciativas expuestas en el Anexo único podemos concluir que las diez están de una u otra forma de acuerdo con la reelección inmediata, las diez proponen la reelección inmediata de los diputados y nueve de ellas la reelección inmediata de los senadores¹⁹⁸.

Siete de las diez 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 diez 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.

CUADRO II.5
Análisis de diversas iniciativas de reelección inmediata de legisladores.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Reelección Inmediata	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Reelección Diputados*	Si-4	Si-4	Si-4	Si-2	Si-3	Si-6	Si-4	Si-In°	Si-2	Si-5
Reelección Senadores*	Si-2	Si-2	Si-2	Si-2	Si-2	Si-3	Si-2	Si-In°	No	Si-3
Restricción Reelección	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	No
Reelección <i>Pluris</i>	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
Reelección D. Locales	No	No	Si	Si	No	No	Si	Si	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.

¹⁹⁸ VER Anexo único al final del trabajo.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Además de estas diez iniciativas aquí sintetizadas, existen otras tantas que en obvio de espacio y tiempo no serán desarrolladas, pero mencionamos algunas en caso de querer consultarlas¹⁹⁹:

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 26, 59, 61, 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 51, 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).

De las diez 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 estas 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 quien 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.

¹⁹⁹ El contenido de estas iniciativas puede ser consultado mediante su fecha de presentación en: gaceta.diputados.gob.mx

En la XVIII Asamblea Nacional del PRI celebrada en diversas ciudades del país en noviembre de 2001 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 antireeleccionista.

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.*²⁰⁰

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 2005.²⁰¹

Ligado a lo anterior, los artículos 12 y 13 de los Estatutos²⁰² 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, sería imposible 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:

²⁰⁰ “Documentos del PRI 2001”; Partido Revolucionario Institucional; México 2001, página 51.

²⁰¹ “Programa de Acción del Partido Revolucionario Institucional”; www.pri.org.mx; septiembre, 2005.

²⁰² “Documentos del PRI 2001”; Op. Cit.; página 163.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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. *[El subrayado es propio].*

A continuación se presenta un cuadro con la representación del PRI en ambas Cámaras del Congreso General en las últimas tres legislaturas:

CUADRO II.6
Representación del PRI en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas Federales.

Legislatura	Diputados	Senadores
LVII	239	75
LVIII	211	60
LIX	224	60

El PRI promedia 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 últimas tres legislaturas y el número de votos necesarios para aprobar una reforma constitucional.

CUADRO II.7
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.

	LEGISLATURA			Votos necesarios
	LVII	LVIII	LIX	
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, podrá pasar el primer requisito del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental. Por ello, para saber el futuro de la reelección inmediata de los legisladores, habría que conocer cual es la postura actual del PRI para definir el escenario político.

Más aún, 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 legisladores²⁰³.

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 doce años en el cargo, es decir, hasta cuatro períodos para los diputados y dos para los senadores.

Las conclusiones del mencionado dictamen son las siguientes²⁰⁴:

- 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.
- 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 ese mismo día en la sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la cual dividió opiniones de los legisladores dentro de sus mismos partidos.

²⁰³ Dictamen 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.

²⁰⁴ *Ibidem*.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 contra parte, senadores como Humberto Roque, Oscar 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 imperante²⁰⁵.

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

²⁰⁵ Para consultar el debate completo del Dictamen referido ver: “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 2005, México; páginas 10-17.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Estas reformas o adecuaciones son materia de otro estudio, ya que requieren de una investigación específica por su complejidad, pero no esta 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 plurinominal. 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:

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 doce 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 de 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.

10. Servicio profesional de carrera legislativa.

Para cualquier congreso o parlamento del mundo es necesario contar con personal técnico capacitado en las diferentes materias de la vida pública, para así poder hacer frente a la especialización y recursos del Ejecutivo.

Por ello, muchos congresos han optado por implementar el servicio profesional, lo cual les garantiza que independientemente de la situación política imperante, el órgano legislativo siempre contará con personal experto y calificado para el desarrollo de las tareas parlamentarias.

En este punto vamos primero a definir claramente que es el servicio profesional, para después hacer una breve revisión de este en otros países y su ejecución en el Congreso mexicano. Por último haremos una aportación a lo que desde nuestra perspectiva debe ser la implementación y operación de un servicio profesional de carrera legislativa en México.

10.1. Conceptualización del servicio profesional de carrera.

El servicio civil o profesional es un orden laboral de escalafones, al cual se accede por ciertos requisitos específicos, y se asciende por medio de méritos en el desempeño de las funciones y evaluaciones periódicas.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El servicio profesional de carrera tiene tres cualidades: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad.

Competencia: se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes rigurosos.

Neutralidad: se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política sin interponer la propia.

Igualdad de oportunidad: se lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.

Sobre el servicio de carrera se ha escrito mucho y la gran mayoría de sus tratadistas coinciden en que es un mecanismo que fortalece y cohesiona a las instituciones, haciéndolas resistentes a los cambios políticos, y flexibles a las demandas sociales.

Al respecto Mauricio Merino dice lo siguiente: “En la instancia administrativa se resuelve la permanencia, y en la política, el cambio; sin embargo, ambas se implican mutuamente y, aunque teóricamente son entidades diferentes, en la práctica se confunden y se tocan.

Si la política es globalizadora, entonces todas las actividades relativas al ejercicio del poder deben de estar de acuerdo con las directrices del grupo que lo ha alcanzado; si, por el contrario, la administración de los recursos del Estado está totalmente desligada de la contienda, entonces el poder no tiene más recurso que el de la ley, sin posibilidad de verificar su cumplimiento. La dificultad, así planteada, ha encontrado en el servicio civil de carrera una solución intermedia: no todos los puestos públicos tienen funciones políticas, ni el ejercicio del poder abarca necesariamente a todas las funciones propias de la administración pública.

Esto supone una cantidad de puestos considerablemente grande, pero íntimamente ligados con la actividad política, sólo están unos cuantos: el resto tiene funciones operativas que, de mayor o menor importancia, se limita al cumplimiento de tareas establecidas por los directores de la política del Estado. El servicio civil se aplica así a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo”²⁰⁶.

El servicio civil o profesional de carrera es un sistema laboral que opera en la administración estatal de muchos países occidentales y tiene su principal sustento

²⁰⁶ MERINO, Mauricio; en: “Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública”; Tomo II; Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C.; México 1978; páginas 481-491.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

en distinguir la política de la administración, dando a la segunda las cualidades de permanente, profesional e imparcial con respecto a la primera.

Dicho de otra manera, sin importar sobre que partido político, organización o corriente ideológica recaiga la conducción de los Poderes del Estado, las instituciones de éste contarán permanentemente con individuos calificados y expertos en las diferentes ramas del quehacer gubernamental (en los tres poderes del Estado), que además responden a los intereses de la institución en la cual se desempeñan.

“Aún hay algunas personas que piensan que la profesionalización del servicio público está reñida con la democracia, y que existe un espacio excluyente entre una vida política libre y abierta, y una carrera administrativa eficaz y racionalizada. La experiencia del servicio público moderno, sobre todo en países que disfrutaron de una vida política plena y activa, prueba todo lo contrario”²⁰⁷.

10.2. El servicio profesional de carrera en otros países y sus antecedentes en México.

En América Latina el servicio profesional de carrera es materia de reconocimiento constitucional en muchos países, y se aplica en todos los órdenes de gobierno. En esta lista de países tenemos a: Bolivia (artículo 44 constitucional), Brasil (artículo 39 constitucional), Chile (artículo 38 constitucional), Colombia (artículo 125 constitucional), Costa Rica (artículo 192 constitucional), Ecuador (artículo 124 constitucional), Panamá (artículos 297, 300, 301 y 302 constitucionales), Paraguay (artículo 102 constitucional), Perú (artículo 40 constitucional), Uruguay (artículos 60 y 61 constitucionales) y Venezuela (artículo 146 constitucional). México y Argentina son excepciones de este orden laboral, a nivel constitucional.

“Uno de los incentivos del nacimiento de la carrera administrativa, consistió en la diferenciación y desarrollo de lo administrativo dentro de los asuntos gubernamentales. Hay pues un incentivo del Estado moderno que estimula la continuidad de los negocios públicos y el requerimiento de estabilidad para sus servidores”²⁰⁸.

En el ámbito parlamentario, la experiencia española y norteamericana son muy enriquecedoras, pues son países que indudablemente han influido en el nuestro y que cuentan con sistemas de gobierno diametralmente distintos: el primero parlamentario y el segundo presidencial, el servicio profesional de carrera es un pilar en el desarrollo de sus respectivos congresos.

²⁰⁷ GUERRERO Orozco, Omar; “La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política”; artículo publicado en: Revista de Administración Pública, número 96; INAP; México 1997; página 43.

²⁰⁸ GUERRERO Orozco, Omar; Op. Cit.; página 44.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En España se cuenta con el cuerpo profesional de apoyo llamado los Letrados de las Cortes, estos se organizan en la Secretaría General y constituyen lo que se conoce como la administración Parlamentaria. Esta “engloba los distintos servicios administrativos y técnicos de la Cámara, desempeñados por funcionarios. Su carácter es profesional. Bajo la superior autoridad de la Mesa y del Presidente, corresponde a la Secretaría General ofrecer a los órganos parlamentarios y a los Diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas. Más concretamente, presta su asesoramiento jurídico y técnico a dichos órganos, facilita distintas prestaciones y organiza los medios materiales y humanos precisos para que la Cámara pueda reunirse y ejercer sus funciones. Está dirigida por el Secretario General, que es nombrado por la Mesa del Congreso a propuesta del Presidente entre los Letrados de las Cortes Generales con más de cinco años de servicios efectivos. Sus unidades básicas son, además del propio Secretario General, dos Secretarías Generales Adjuntas, las Direcciones de Asistencia Técnico-Parlamentaria, de Comisiones, de Estudios y Documentación, de Asuntos Económicos e Infraestructura, de Relaciones Parlamentarias, de Gobierno Interior y la Intervención.²⁰⁹”

Por último, aunque hay ciertas diferencias entre nuestros sistemas jurídicos, la experiencia del Congreso Norteamericano es de tomarse en cuenta, pues desde hace mucho tiempo opera plenamente el servicio de carrera legislativa.

Los funcionarios que laboran en la Biblioteca del Congreso, en el *Congressional Research Service*, la Contraloría General y la Oficina de Análisis del Presupuesto son personal de carrera, profesional, capacitado, imparcial y permanente, que independientemente del personal de confianza de los representantes y los senadores brinda apoyo constante al trabajo legislativo²¹⁰.

Al respecto el doctor Rossell comenta lo siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos es famoso por sus cuerpos de apoyo. [...] Este servicio profesional de apoyo, denominado *Congressional Research Service* fue creado en 1914 y cuenta también con oficinas especializadas de análisis en materia presupuestal y contable: la *Congressional Budget Office* (Oficina Congressional de Presupuesto) y la *General Accounting Office* (Oficina de Contabilidad General). Emplea a cerca de 700 profesionales que se especializan por temas y regiones geográficas. Se trata de un departamento de la Biblioteca del Congreso que se encarga de realizar investigaciones y análisis, además de responder consultas y brindar servicios de información oportunos, objetivos y confidenciales a solicitud de los miembros y empleados del Congreso, así como de sus comités, para la toma de decisiones legislativas”²¹¹.

²⁰⁹ VER el sitio del Congreso español: www.congreso.es, octubre 2004.

²¹⁰ Conferencia: “Congressional Research Service (CRS) del Congreso de los Estados Unidos”; impartida por: Mtro. Clay Wellborn; Cámara de Diputados; México 25 de Julio de 2001. Se puede consultar el documento escrito en: www.diputados.gob.mx/sia/coordina.htm

²¹¹ ROSSELL, Mauricio; Op. Cit.; página 287.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Tomando el caso mexicano podemos decir que “por cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perceptibles en ámbitos singulares, tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática²¹²” (IINEGI).

Se han incorporado a esta experiencia otras organizaciones públicas, tales como el Banco de México, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Recientemente el Gobierno Federal ha incursionado en un esquema de profesionalización de todo el sector mediante la implementación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, motivada por las iniciativas de los senadores Carlos Rojas del 24 de octubre del 2000 y César Jáuregui del 30 de abril de 2002.

En la exposición de motivos del dictamen del Senado de la Ley en comento se apuntan los siguientes criterios básicos:

“Más que un acto de creación de un nuevo órgano de gobierno, los legisladores nos hemos abocado a contribuir, mediante un sistema de servicio profesional de carrera, al establecimiento de una administración pública eficiente y atenta a cumplir con el fin último del servicio público: responder a las demandas de la población.

Los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, son garantía de que el desarrollo de las actividades se llevará a cabo de manera profesional y por tanto, generarán resultados positivos en el ejercicio de la función pública”²¹³.

La mencionada Ley fue publicada el 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación y está en vigor desde el 7 de octubre del mismo año, adicionalmente, el 2 de abril de 2004 el Poder Ejecutivo publicó el *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* con lo que se detalla el proceso.

El Reglamento entró en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para la implantación gradual del Servicio Profesional hasta el año 2006, fecha de su operación plena. Este nuevo ordenamiento jurídico implica la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera. Es decir, a partir de su publicación, ninguna persona deberá ingresar a la Administración Pública

²¹² GUERRERO Orozco, Omar; Op. Cit.; página 58.

²¹³ El contenido completo del dictamen se puede consultar en la Gaceta Parlamentaria del Senado en: www.senado.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Federal en los puestos de Enlace a Director General, sino es mediante su participación en un concurso por convocatoria pública y abierta, y en la que los interesados acrediten que tienen el perfil y las capacidades que el puesto en concurso requiere²¹⁴.

De igual manera, este Reglamento, explica la forma de implantar los siete subsistemas que contempla el Sistema, así como el nivel de coordinación que tendrá la Secretaría de la Función Pública con las demás dependencias de la Administración Pública responsables de la implantación del Sistema. La Unidad pretende buscar el balance entre qué centralizar y qué descentralizar. Por un lado, se busca centralizar la normatividad y la tecnología para contar con mejores prácticas estandarizadas. Por el otro, se busca descentralizar la operación y la decisión para responder de manera oportuna a las necesidades de las dependencias²¹⁵.

El hecho de que exista una Ley, su respectivo reglamento, no implica que el Servicio Profesional en la Administración Pública sea un evento culminado, apenas comienza y su mención es a manera de referencia.

Hay que puntualizar que este proceso de profesionalización implica únicamente al Gobierno de la República, es decir, a la estructura administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal, el caso de los otros dos Poderes es distinto.

El Poder Judicial tiene su propio sistema de acceso y selección de personal que tiene que ver con su estructura y funcionamiento muy peculiar.

Lo que aquí nos atañe con mayor interés es lo que sucede en el Poder Legislativo, donde a pesar de que el servicio profesional existe en la *Ley Orgánica del Congreso* desde septiembre de 1999 para ambas Cámaras, su implementación es incipiente y el proceso se encuentra detenido por diversas causas que analizaremos párrafos adelante.

Pasemos entonces a revisar los antecedentes del servicio de carrera en nuestro Congreso exponiendo algunos casos que delimiten su estado actual.

En la Cámara de Diputados hay tres casos que anteceden al actual sistema de carrera profesional y que marcan un referente importante sobre el tema. Estos se dieron durante la LVII Legislatura y uno de ellos permanece hasta ahora.

A continuación se describen brevemente estos casos:

²¹⁴ Consultado en: www.funcionpublica.gob.mx ó www.secodam.gob.mx, junio 2004.

²¹⁵ *Ibidem*.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

PRIMERO. Creación de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas²¹⁶.

Por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se creó la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas como un grupo asesor profesional especializado en materia económica, de presupuesto y hacienda pública que apoye a las Comisiones y Comités de la Cámara en aspectos nacionales e internacionales.

Se integró en coordinación con el área responsable del Servicio Civil de Carrera el catálogo de puestos y funciones de la Unidad y se diseñó su programa de capacitación.

En atención a las atribuciones que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* confiere a la Cámara de Diputados en materia de ingresos y egresos públicos, se planteó la necesidad de contar con una Oficina de Finanzas Públicas, como un servicio de orden técnico para auxiliar a las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo con competencia en las cuestiones de la hacienda pública que corresponden a la Cámara, así como a los Grupos Parlamentarios y diputados que requieran de este apoyo para el mejor desempeño de su función pública.

El Acuerdo Parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión plenaria del 7 de abril de 1998, concretó el establecimiento de éste órgano de apoyo técnico, institucional y no partidista.

Sobre el particular, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 8º y 9º, fracciones IV y V, del Acuerdo Parlamentario referido, sometió al Pleno de la Cámara la designación del Lic. Roberto Michel Padilla como Director General de la citada Unidad. Asimismo, se convocó a un Concurso Abierto de Oposición para designar a los Directores de Área, habiéndose presentado 133 aspirantes, de los cuales el Jurado se pronunció a favor de los CC. Mtro. José Luis Ortiz Santillán, Lic. José Gildardo López Tijerina, Dr. Edgar Nolasco Astudillo e Ing. Jorge Alejandro Arciga Anzo, cuyas designaciones fueron ratificadas por la Comisión.

Con la creación y organización de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas se ha logrado un avance significativo en la instauración del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, mediante un órgano de apoyo técnico, integrado por especialistas en el manejo, organización y análisis de las finanzas públicas del país.

²¹⁶ Información tomada de: Informe que presenta el Secretariado Técnico de la CRICP correspondiente a la gestión llevada a cabo durante el periodo comprendido del 1 de septiembre de 1998 al 28 de febrero de 1999, en la presidencia del diputado Arturo Núñez Jiménez. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, México 2 de marzo de 1999; y del sitio: www.cefp.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

SEGUNDO. Creación del Servicio Profesional Legislativo.

Para este punto se presenta un extracto del Informe que presentó el Secretariado Técnico de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política correspondiente a la gestión llevada a cabo durante el periodo comprendido del 1 de septiembre de 1998 al 28 de febrero de 1999, en la presidencia del diputado Arturo Núñez Jiménez²¹⁷.

“Se formuló el Estatuto, Catálogo y Perfil de puestos del Servicio Civil de Carrera. Se realizó la conciliación puesto-función de los trabajadores operativos y de estructura de la Cámara.

*Se formuló un nuevo tabulador para el personal de apoyo, estableciendo puestos de confianza y base, conforme al proyecto de Servicio Profesional Legislativo.

*Se elaboró el manual de inducción para el personal de nuevo ingreso.

*Se implementaron los mecanismos de evaluación de personal de nuevo ingreso, así como los procedimientos de cambio de régimen laboral o promoción interna.

*Se regularizaron las licencias sin goce de sueldo de las plazas ocupadas en forma interina.

*Se inició la operación del Servicio Civil de Carrera certificando e inscribiendo en el padrón a 414 servidores públicos, de las áreas técnicas de la Cámara, en un esquema de respeto a los derechos laborales:

- Biblioteca e Informática 138
- Centro de Desarrollo Infantil 25
- Museo Legislativo 6
- Crónica Parlamentaria 16
- Seguridad 151
- Protección Civil 14
- Técnicos de Mantenimiento 50
- Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas 14

*Se contrató, mediante convocatoria pública, el personal directivo de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas.

*Se inició el programa de basificación del personal, bajo criterios de congruencia del perfil del puesto, experiencia, capacidad y antigüedad.

²¹⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, México 2 de marzo de 1999.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

*Derivado de la puesta en marcha del Servicio Profesional Legislativo, se estableció un Departamento de Mecanografía Parlamentaria con personal especializado, a fin de abatir el considerable rezago que existía en la transcripción de las versiones estenográficas.”

TERCERO. Integración del Servicio de Investigación y Análisis.

En 1998 el extinto Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados publicó una convocatoria para integrar un área especializada de investigación y análisis que apoyara la labor de los diputados y que estaría adscrita a la Biblioteca.

“El Servicio de Investigación y Análisis (SIA) tiene como objetivo el proporcionar asistencia profesional y especializada a los diputados mediante el suministro de información analítica, imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo”²¹⁸.

“Hoy, la Cámara cuenta con un importante proyecto de fortalecimiento del servicio de investigación y análisis en apoyo al trabajo legislativo, que ha impulsado el Comité de Biblioteca y que cuenta con el apoyo incondicional de este Órgano de Gobierno. Gracias a ese proyecto se han creado nueve divisiones de investigación especializadas en los grandes temas nacionales. [...] Los legisladores sabemos que sin un apoyo profesional la actividad legislativa no puede avanzar, es por ello que desde esta Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se ha impulsado el servicio de carrera y el fortalecimiento de los órganos técnicos de la cámara.”²¹⁹

Estas experiencias y el debate en torno a la necesidad de profesionalizar los trabajos del Poder Legislativo dieron la pauta para que en la reforma realizada en agosto de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso se incorporara formalmente la existencia del servicio de carrera en las dos entidades camerales.

La *Ley del Congreso* refiere y sienta las bases a la formación del servicio de carrera en ambas Cámaras, en cuatro artículos y es mencionado en otros tantos artículos.

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, en el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso se denomina al servicio profesional como: servicios parlamentario y administrativo y financieros de carrera.

²¹⁸ VER: www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/sia.htm, febrero 2004.

²¹⁹ Extracto del discurso del Dip. Jorge Emilio González Martínez en la entrega de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 7 de septiembre de 1999; Gaceta Parlamentaria; Cámara de Diputados; México 8 de septiembre de 1999.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

De lo anterior se deduce que el servicio de carrera de la Cámara baja se divide en dos ramas, una parlamentaria, y otra administrativa. Para contar con la referencia precisa a continuación se citan los artículos relativos de la Ley Orgánica del Congreso General:²²⁰

ARTÍCULO 56.

1. El estatuto para la organización y funcionamiento de las secretarías y de los servicios de carrera, por lo menos deberá contener:

a) La estructura de cada una de las secretarías y sus relaciones de mando y supervisión y

b) Las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara que integran los servicios de carrera.

ARTÍCULO 57.

1. Las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financieros de carrera, se ajustarán a las siguientes bases:

a) Los cuerpos de la función legislativa y de la función administrativa se integran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara. Los niveles o rangos permiten la promoción de los miembros titulares de los cuerpos, en los cuales se desarrolla su carrera, de manera que puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto;

b) Para el ingreso a los cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;

c) Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario, administrativo y financiero en un nivel o rango de un cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del estatuto y

d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la unidad, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el estatuto.

2. Las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción, movimientos a los cargos, compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y

²²⁰ Para ver el texto completo ir a: www.diputados.gob.mx/leyinfo

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

remociones, así como las demás disposiciones necesarias para la organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara, se desarrollarán en el estatuto.

3. Los miembros de los dos servicios de carrera serán considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se registrarán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por el estatuto. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios pertinentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Derivado de la Ley Orgánica se tiene el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, este ordenamiento fue aprobado por la Cámara el 24 de abril de 2000 y en él se define la estructura y funcionamiento del servicio de carrera.

En la exposición de motivos del proyecto de estatuto que se presentó al pleno en abril de 2000 se define el alcance y objetivos del mismo respecto al servicio de carrera.

“El Título Tercero [del Estatuto] contempla que los fines del Servicio de Carrera consistan en formar funcionarios de alta calidad que provean a los servicios que se prestan en la Cámara y se garantice que su desempeño se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad y a los valores éticos de la función pública, como son: lealtad, probidad, imparcialidad, integridad, responsabilidad, respeto y vocación de servicio.

Asimismo, se definen los criterios generales, reglas, mecanismos de ingreso y desarrollo de funcionarios, movilidad, percepciones, incentivos y reconocimientos, así como lo relativo a la separación, infracciones y sanciones y procedimientos disciplinarios en materia del Servicio de Carrera”²²¹.

Por lo que respecta al Senado en el Título Tercero, relativo a éste, se dispone lo que para ésta Cámara es el Servicio Civil de Carrera. Al igual que en la otra Cámara, en el Senado también se divide el servicio de carrera en dos ramas: la parlamentaria y la administrativa.

Los artículos de la Ley Orgánica del Congreso que refieren esta materia se citan a continuación:

²²¹ “Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados”; Cámara de Diputados; México 2000; página 12.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

ARTÍCULO 114.

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el Servicio Civil de Carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la mesa directiva, la que designará al titular de dicho centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

2. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el pleno.

ARTÍCULO 115.

1. Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En atención a lo anterior, el Senado de la República aprobó y puso en vigor en noviembre de 2002 el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, con lo que se dio inicio al proceso de profesionalización de los cuadros especializados de dicha Cámara.

El Senado no tenía experiencia anterior al respecto, probablemente por las mismas razones que la Cámara de Diputados no lo tenía antes: el predominio del Ejecutivo sobre el Congreso y la existencia de una mayoría partidista con una disciplina interna que le permitía funcionar.

Pero podemos encontrar otra razón por la cual el Senado de la República no habría requerido de este sistema laboral. Recordemos que el periodo de ejercicio de los senadores es de seis años, tiempo suficiente para que los asesores y demás funcionarios de la Cámara adquirieran experiencia y se profesionalizaran.

“El Servicio Civil de carrera de la Cámara de Senadores tiene como premisa básica la profesionalización del Servidor Público de Carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de: legalidad, honradez, objetividad,

imparcialidad y profesionalismo y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros”²²².

Con los datos expuestos y teniendo en cuenta que en ambas Cámaras existen ordenamientos específicos sobre el particular de la profesionalización de los servicios técnicos revisemos qué ha pasado y en que punto se encuentra el proceso.

10.3. Implementación del Servicio Profesional de Carrera en el Congreso General.

La importancia de contar con un servicio profesional de carrera es indudable para ambas Cámaras, pero la realidad es otra, ya que en ninguna de las dos el servicio de carrera opera de acuerdo a lo establecido en la Ley.

“Nuestro Congreso no ha tenido los medios ni técnicos ni financieros para lograr sus fines. No existe un aparato técnico que pueda evaluar, ya no digamos las acciones de gobierno, sino la situación nacional en la cual se inscriben sus facultades. El trabajo de asesoría jurídica, económica o política es discrecional, no corresponde a un ejercicio permanente y tampoco, quienes lo realizan, forman parte de una carrera civil”²²³.

En términos estrictos y técnicos ambas Cámaras han violentado la legislación al respecto y más allá de las dificultades de implementación de este sistema laboral se puede identificar un problema de carácter político.

El mismo Rodríguez Lozano define dos puntos de partida del problema de la asesoría en las Cámaras del Congreso, estableciendo que uno es organizacional y otro de carácter presupuestal. “Desde el primer punto de vista la legislación actual no ha sido efectiva en crear y sostener un sistema de apoyo al trabajo legislativo como el que se requiere para fortalecer nuestro Poder Legislativo federal”²²⁴. En lo que se refiere a lo presupuestal, es evidente que las Cámaras no cuentan con los recursos necesarios para hacerse de un sistema de asesoría de acuerdo a las necesidades y dinámicas del trabajo político y parlamentario de nuestros días.

De manera breve pero precisa vamos a describir la situación actual que vive el servicio de carrera en el Congreso General. La LVII Legislatura (1997-2000) reforma la Ley Orgánica del Congreso y, en el caso de la Cámara de Diputados, aprueba el Estatuto del Servicio de Carrera en el 2000 y en el Senado en 2004.

²²² Artículo 1. del Estatuto de Carrera de la Cámara de Senadores; Senado de la República, LVIII Legislatura; México 2002; página 5.

²²³ RODRÍGUEZ, Lozano, Amador; Op. Cit.; página 52.

²²⁴ *Ibidem*; página 53.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La Cámara de Diputados, una vez vigente el Estatuto, comienza el proceso de integración de los servicios de carrera: capacitación y evaluación; pero esto se da pocos meses antes de que termine dicha Legislatura. Llegados los diputados de la LVIII Legislatura (septiembre de 2000) encuentran a una serie de personas (alrededor de 120 funcionarios en comisiones y comités) que están ya contratadas y adscritas a las áreas de la Cámara, lo que hizo suponer que la anterior Legislatura había heredado a sus empleados y los nuevos diputados no podrían contratar a personal de su confianza.

Este apresuramiento de una legislatura y la percepción, equivocada desde esta perspectiva, de la otra legislatura congeló el proceso de profesionalización de los servicios de asesoría de la Cámara de Diputados.

“El Poder Legislativo Mexicano se encuentra en una etapa de transformación política y estructural. El reivindicar las facultades del parlamento para que asuma el peso que le corresponde en la balanza entre los poderes del Estado, sólo se podrá realizar si se profesionaliza el apoyo técnico que toda actividad parlamentaria requiere. Específicamente me refiero a los sistemas especializados de información y asesoría. [Estos servicios] del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación ya que son obsoletos para las necesidades actuales”²²⁵.

De acuerdo con datos administrativos tomados de la propia Cámara de Diputados, al mes de agosto de 2004, de las 834 personas inscritas al primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios de la Cámara aspirantes a ingresar al servicio de carrera, sólo 407 empleados se encuentran aún vigentes laborando en la institución, asignados en diferentes áreas y con relaciones laborales distintas.

Queda claro que desde que se inició el proceso de selección en mayo de 2000, mediante la publicación de la respectiva convocatoria, de los cerca de 1,100 solicitantes a participar, sólo 834 –según datos de la administración– quedaron formalmente inscritos, para agosto de 2004 se mantenía vigente un 48.8 por ciento del total de funcionarios.

Los motivos en la disminución del personal de carrera son diversos, uno de ellos es la deserción por falta de estímulos o por mejores oportunidades laborales en otras instituciones, otro más son los cambios regulares de cuadros políticos de un lugar a otro, además podemos contar el reclutamiento que los cabilderos o *lobistas* de diferentes organizaciones (públicas y privadas) hacen de este tipo de funcionarios, que por sus cualidades son contratados para trabajar en ese tipo de labores.

²²⁵ DÍAZ Santana, Héctor; “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente”; en: PÉREZ Germán y MARTÍNEZ, Antonia (compiladores) “La Cámara de Diputados en México”; Miguel Angel Porrúa, FLACSO y Cámara de Diputados; México 2000; página 179.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Los siguientes cuadros detallan los datos²²⁶ de adscripción y relación laboral antes mencionados de los miembros del servicio de carrera de la Cámara de Diputados que aún se mantienen:

CUADRO II.8
Aspirantes al Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados
por áreas de adscripción.

Secretaría General	Servicios Parl.	Servicios Aditivos.	Comisiones	Centros de Estudios	Órganos de Gob.	Gpos. Parlamentarios	Sindicato
7	86	174	64	19	22	28	7

TOTAL: 407 empleados.

CUADRO II.9
Aspirantes al Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados
por relación laboral.

RELACIÓN LABORAL	Mandos medios y superiores	Base sindicalizado	Supernumerario	Honorarios
NO. PERSONAS	218	68	85	36

TOTAL: 407 empleados.

Pasando al caso de la Cámara de Senadores, la Legislatura saliente (LVII) dispuso en un artículo transitorio de la Ley Orgánica²²⁷ que sería hasta la LVIII Legislatura cuando tendría vigencia la normatividad relativa al servicio civil de carrera.

El Senado tuvo un tanto más de visión en este aspecto y se evitó muchos problemas, pero una vez llegados los senadores de la LVIII Legislatura se encontraron con problemas similares a los que enfrentaron los diputados, ya que como lo describíamos líneas arriba, aprobó su Estatuto del Servicio de Carrera hasta el 2002 teniendo su servicio profesional en un estado incipiente hasta recientes fechas.

Después de haber aprobado su Estatuto, los senadores procedieron a nombrar un encargado del proceso, y con ello dar inicio formal a la instauración del servicio de carrera, así, en junio de 2003 se nombra a la Directora General del Centro de Capacitación y Formación Permanente (CECAFP), la maestra Maura Campillo.

²²⁶ La información de los cuadros II.8 y II.9 fueron tomados de la Dirección General de Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, agosto de 2004.

²²⁷ Artículo cuarto transitorio, fracción VI de la Ley Orgánica del Congreso General.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Pasados meses de trabajo en el diseño del servicio de carrera y la incorporación de los funcionarios del Senado, en febrero de 2004 se constituyeron las dos direcciones de área del CECAFP, una académica y otra operativa.

El CECAFP elabora y propone a la Mesa Directiva del Senado una serie de documentos que le den formalidad a los trabajos, aprobando un Manual de Organización Interna del propio Centro, el Catálogo de Puestos y Perfiles y un Método de Selección de Personal.

En mayo de 2004 comienzan los trabajos de incorporación del personal activo del Senado, ya que las plazas que se pretende incorporar al servicio de carrera no están vacantes, y por ello el primer paso es evaluar al personal ya contratado.

Los puestos sujetos al proceso de evaluación y con ello considerados como del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores son los que van de direcciones generales a jefaturas de departamento dentro de la estructura de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, la Secretaría General de Servicios Administrativos y la Tesorería, también los puestos de secretario técnico de comisión y el personal del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado (IILSEN).

El documento titulado: *Guía Informativa. Reglas Generales y Proceso de Incorporación al Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores*²²⁸, detalla la normatividad y las fases a seguir en el proceso.

De acuerdo con ello, en mayo del mismo año se impartieron una serie de conferencias²²⁹ al personal sujeto al proceso con el fin de sensibilizarlos y darles las bases de lo que será el nuevo régimen laboral.

En una siguiente fase, 20 de mayo al 4 de junio de 2004, se impartió entre aquellos que se encontraban en el supuesto de incorporación y que decidieron ingresar al proceso un Curso Propedéutico con miras a las evaluaciones correspondientes y la selección posterior del personal.

En dichos cursos²³⁰, al igual que en su momento en la Cámara de Diputados, se les dio a los aspirantes al servicio civil los elementos básicos del trabajo en el Senado, así como elementos de homologación y unificación de conceptos y métodos del quehacer parlamentario.

²²⁸ “*Guía Informativa. Reglas Generales y Proceso de Incorporación al Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores*”; CECAFP, Cámara de Senadores LIX Legislatura; México, mayo de 2004.

²²⁹ Ciclo de Conferencias sobre el Servicio Civil de Carrera del Senado de la República; 3, 4, 6 y 7 de mayo de 2004; Auditorio Sebastián Lerdo de Tejada, Cámara de Senadores.

²³⁰ El contenido temático del Curso Propedéutico y otra información proporcionada a los aspirantes puede ser consultada en: www.senado.gob.mx (agosto 2004).

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Una vez concluida la capacitación de los funcionarios del Senado, entre junio de 2004 y febrero de 2005 se llevarán a cabo las diferentes evaluaciones y los cursos de las áreas específicas, tales: servicios parlamentarios, servicios administrativos, el IILSEN, el área internacional, asuntos jurídicos y los secretarios técnicos.

En números redondos, el proceso está dirigido a 213 funcionarios activos de la Cámara de Senadores, considerados como mandos medios entre los que se encuentran 35 secretarios técnicos y 178 funcionarios de estructura.

El proceso de selección-incorporación comprende cuatro evaluaciones con calificaciones o valores porcentuales diferentes:

1. Evaluación de conocimientos generales.	10%
2. Evaluación de conocimientos específicos.	30%
3. Evaluación psicológica.	15%
4. Evaluación del desempeño.	45%

Del universo de personas que están en el proceso, quienes obtengan una evaluación global, es decir la suma porcentual de las cuatro evaluaciones, igual o superior a siete, tendrán la titularidad dentro del servicio de carrera, quienes obtengan una calificación mayor a seis y menor a siete puntos tendrán la provisionalidad dentro del servicio y en su momento tendrán que concursar por un puesto en los términos del Estatuto. Quines no estén dentro de este rango de calificación serán rechazados.

“La modernización de la institución legislativa es un proceso que requiere iniciarse urgentemente. Tiene que hacerse una reforma técnico-legislativa que debe sustentarse en la voluntad política de los legisladores. Por ello, una prioridad en esta transformación es incluir un sistema de información y asesoría: permanente, eficaz, con personal especializado en temas parlamentarios, pero sobre todo con recursos económicos suficientes que les permitan desarrollar su función en condiciones óptimas.”²³¹

Actualmente en la Cámara de Diputados se ha continuado la aplicación del servicio de carrera a ciertas áreas específicas, y la experiencia, aunque es reducida, ha arrojado resultados favorables. El Servicio de Investigación y Análisis (SIA) de la Biblioteca, los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y en comisiones los *Aspirantes al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*²³² son la materialización de este supuesto.

²³¹ DÍAZ Santana, Héctor; Op. Cit.; página 181.

²³² Así se ha denominado a partir del año 2001 a un grupo de alrededor de 30 personas que se sometieron al proceso de selección del Servicio de Carrera de la LVII Legislatura, y que adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios se encuentran comisionados en diversos órganos legislativos en calidad de asesores parlamentarios y secretarios técnicos.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Falta ver qué final tendrá el proceso respectivo en la Cámara de Senadores y como implementa esta instancia del Poder Legislativo el Servicio Profesional en las siguientes Legislaturas, que contarán con nuevos senadores que no han tenido nada que ver con el proceso que se está llevando a cabo.

Entonces, el objeto de este apartado no es resolver la problemática coyuntural del estado actual del servicio de carrera, pues eso requiere de acuerdos y decisiones políticas, más bien vamos a aportar algunas ideas para la operación de este sistema, que sin duda traerá grandes beneficios al Congreso y al país en su conjunto.

La idea de contar con funcionarios de carrera no implica que los legisladores no puedan contratar personal profesional de su confianza, es decir de su entera confianza política. Al contrario, estas dos circunstancias pueden coexistir y convivir armónicamente y redundar en beneficio del Congreso.

Las áreas que requieren de personal profesional, especializado, e imparcial son aquellas que brindan apoyo permanente tanto a los legisladores individualmente como a los órganos de las Cámaras, tales como: grupos parlamentarios, órganos de gobierno, comisiones y comités. Estos órganos o áreas de las Cámaras del Congreso son fundamentalmente las comisiones, pilares primordiales de todo el trabajo legislativo.

Por último, en la exposición de las experiencias disponibles hay un caso muy particular y *sui generis* de los servicios de asesoría profesional en el Congreso que vale la pena mencionar, tal es el del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados.

Al inicio de la LIX Legislatura (septiembre de 2003) el Grupo Parlamentario del PRD lanzó una convocatoria abierta para cubrir sus espacios de asesoría parlamentaria. Después de un proceso interno de selección de personal el Grupo Parlamentario contrató a una serie de profesionales para desempeñar dichas tareas de apoyo.

El 19 de septiembre de 2003, se publicó en el boletín del Grupo Parlamentario del PRD, *Ágora*, la convocatoria al concurso abierto de oposición para integrar la asesoría del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados²³³.

En dicho concurso se contemplaba la creación del equipo de asesoría interna del PRD dividido en cuatro áreas sustantivas de estudio: 1) Derecho; 2) Economía; 3) Ciencias Sociales; y, 4) Sectores Estratégicos.

²³³ *Ágora*; Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados LIX Legislatura; número 1052; 19 de septiembre de 2003; páginas 8 y 9.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La convocatoria establecía en su base 6, que las personas seleccionadas serían contratadas por el régimen de honorarios, con una percepción de 32 mil pesos netos mensuales, y que podrían ser elegibles para integrar el Servicio Profesional Parlamentario del PRD²³⁴.

Los resultados del concurso de oposición, según la misma convocatoria, serían dados a conocer entre el 13 y 15 de octubre de 2003.

En el ejemplar del boletín *Ágora* del día 25 de septiembre de 2003 apareció publicado un resumen de la primera fase del concurso de oposición para integrar la plantilla de asesores del Grupo Parlamentario del PRD en la que se detallaba que se habían recibido 646 solicitudes de candidatos que cumplieran con lo requisitos preestablecidos por la convocatoria respectiva, de los cuales 76.79 por ciento acreditaban estudios de licenciatura, 19.04 por ciento estudios de maestría y un 4.17 por ciento estudios de doctorado, en diversas ramas del conocimiento²³⁵.

De acuerdo con los datos mostrados por el Grupo Parlamentario del PRD en su página de Internet²³⁶, el gasto mensual en su presupuesto del año 2004 bajo el concepto de servicios personales es de 1,024,000.00 pesos para los asesores, por lo que si su percepción personal es de 32 mil pesos, tienen actualmente un grupo de 32 asesores surgidos del concurso de oposición.

La experiencia no puede ser evaluada aún del todo, pero es un antecedente importante y de tomarse en cuenta en el proceso de profesionalización de los servicios de asesoría y apoyo en el parlamentarismo de nuestro país.

Redondeando y a manera de propuesta personal, sería conveniente para ambas Cámaras del Congreso General, e incluso de las legislaturas locales, que se adoptara un sistema mixto de asesoría parlamentaria. Servicio profesional de carrera y libre designación de funcionarios.

Es decir, contar, al igual que en los Congresos de España y Estados Unidos, con cuerpos técnicos de apoyo permanentes y profesionales emanados de procesos de selección y capacitación institucionalizados y al mismo tiempo permitir a los legisladores contratar a personal de su confianza para tareas similares, siempre y cuando reúnan un mínimo de requisitos que garanticen su nivel profesional y especialización en los temas legislativos.

De manera casual y espontánea sucede algo similar en las comisiones de la Cámara de Diputados, ya que a partir de la LVIII Legislatura, éstas cuentan tanto

²³⁴ *Ibidem*; página 9.

²³⁵ *Ágora*; Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados LIX Legislatura; número 1056; 25 de septiembre de 2003; páginas 3 y 4.

²³⁶ VER: www.prdleg.diputados.gob.mx, septiembre 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

con asesores y secretarios técnicos surgidos de las filas del servicio de carrera, como con el personal que los propios diputados trajeron para apoyarlos en sus labores.

Es común encontrar en una comisión a tres o más funcionarios del equipo del diputado que preside el órgano legislativo y a un miembro del servicio de carrera dentro del cuerpo técnico de apoyo.

Para concluir este apartado no queda más que afirmar que definitivamente no hay como las experiencias propias, y esta ha brindado buenos resultados, incluso al grado de que en casi todas las comisiones ordinarias de la Cámara baja hay un asesor del servicio de carrera.

“Reintroducir la reelección inmediata de los legisladores en nuestro sistema constitucional y fortalecer los cuerpos técnicos de apoyo a las labores parlamentarias impulsaría la profesionalización de los legisladores y de los trabajos camerales, asegurando así niveles aceptables de calidad de los trabajos parlamentarios, lo cual favorecería una mejor estructuración y organización de las cámaras y reforzaría la especialización parlamentaria; promovería la eficiencia, la productividad y la continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley; propiciaría una mayor independencia del Poder Legislativo respecto del presidente y de las dirigencias de los partidos, lo cual redundaría en el aumento de la capacidad de influencia de los legisladores en la política nacional y coadyuvaría a garantizar la gobernabilidad al crear incentivos para que éstos pudiesen negociar con las demás fuerzas políticas representadas en las cámaras; finalmente acercaría a los legisladores con sus representados, promoviendo su responsabilidad y obligándolos a rendir cuentas.²³⁷”

Así pues, tenemos que los tres temas tratados en este capítulo (puntos 8, 9 y 10) están íntimamente relacionados entre sí, y la implementación de modificaciones en estos tres aspectos del Congreso mexicano redundaría en un mejor desempeño legislativo y político, al menos desde el punto de vista teórico.

Comisiones más fuertes, legisladores capaces y responsables, y servicios de apoyo profesionales y especializados darían como resultado cámaras poderosas que puedan hacer frente al Poder Ejecutivo y dar resultados a su jefe último: la sociedad mexicana.

²³⁷ ROSSELL, Mauricio; Op. Cit.; página 289.

TESIS

**EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

- **Capítulo III.- “Impacto de la Transición en el Poder Legislativo.
Los factores externos”.**

Régimen de responsabilidad y el cabildeo en el Congreso:

11. Ética y disciplina parlamentaria.	162
11.1. Marco conceptual: legislador federal, ética, moral y disciplina.	174
11.2. Régimen de ética y disciplina parlamentaria.	181
11.3. El debate actual sobre la ética y la disciplina de los legisladores.	204
12. El cabildeo parlamentario.	211
12.1. Marco conceptual del cabildeo.	211
12.2. Origen del cabildeo.	214
12.3. Aplicación del cabildeo en los Estados Unidos.	216
12.4. El cabildeo legislativo en el Congreso de México.	221
12.5. Propuestas en torno al cabildeo y su regulación.	274

CAPÍTULO III.
“Impacto de la Transición en el Poder Legislativo.
Los factores externos”.

Régimen de responsabilidad y el cabildeo en el Congreso:

11. 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”²³⁸.

“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”²³⁹.

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.

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.

²³⁸ LUJAMBIO, Alonso; “El Poder Compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana”; Océano; México, 2000.

²³⁹ *Ibidem*.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 que nos referimos por garantías constitucionales, definiremos en primer lugar los conceptos de inmunidad e inviolabilidad.

- Inviolabilidad:²⁴⁰

“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”.

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.

²⁴⁰ MORA-DONATTO, Cecilia; “Temas Selectos de Derecho Parlamentario”; Miguel Ángel Porrúa y U. Anáhuac del Sur; México 2001; página 120.

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):²⁴¹

“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.

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 legisladores.

Para determinar los antecedentes de la inmunidad y la inviolabilidad de los parlamentarios apoyaremos la investigación en los estudios de Cervantes Herrera²⁴².

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

²⁴¹ *Ibidem.*; página 121.

²⁴² CERVANTES Herrera, José; “El Estatuto de las Diputadas y de los Diputados en el Estado de Guanajuato; Congreso del Estado de Guanajuato, LVII Legislatura; México, 1998, páginas 17-26.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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”²⁴³. Si bien, estos privilegios tiene 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 Campoamor²⁴⁴, 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.

La *Freedom of speech*, evoluciona conforme la continuidad histórica de la vida política y social inglesa. En una primera etapa el Parlamento recaba 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 ininidad 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*;

²⁴³ ABELLÁN, Ángel Manuel; “El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales”; Tecnos; Madrid, 1992; página 13.

²⁴⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA y Campoamor, Alfonso; “Origen Histórico de la Inmunidad e Inviolabilidad Parlamentarias”; Revista de la Facultad de Derecho de la U. Complutense, num. 10; Madrid, 1986; página 155.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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, señalaba²⁴⁵.

“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 cuarenta 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 tiene el mismo trato judicial que cualquier otro ciudadano. Hoy día, no existe, por tanto, en el Reino Unido la garantía parlamentaria actual de inmunidad. 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 los 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 los

²⁴⁵ FERNÁNDEZ-MIRANDA y Campoamor, Alfonso; “Origen Histórico de la Inmunidad e Inviolabilidad Parlamentarias”; Revista de la Facultad de Derecho de la U. Complutense, num. 10; Madrid, 1986; p. 189.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 la 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.”²⁴⁶

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 arriba y la percepción que los ciudadanos tienen de sus representantes es de personas que abusan de su posición de poder para satisfacerse así 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 6 años.

1- Riña entre los diputados a la LVII Legislatura Maximiano Barbosa (PRD) y Rafael Ocegüera (PRI)²⁴⁷.

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 arrebatarse 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.

²⁴⁶ DE ANDREA Sánchez, Francisco; “Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano”; Cambio XXI; México 1993.

²⁴⁷ “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; páginas 1 y 24.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

2- Altercado del senador Félix Salgado Macedonio (PRD) con el senador Dionisio Pérez Jácome (PRI) en la LVII Legislatura²⁴⁸.

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 senador 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.

3- Riña del diputado a la LVIII Legislatura Félix Salgado Macedonio (PRD) con policías de la Ciudad de México²⁴⁹.

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.

²⁴⁸ “Conato de bronca entre los senadores Salgado Macedonio y Pérez Jácome”; *La Jornada*; México, 14 de abril de 2000; página 8.

²⁴⁹ “Ebrío 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. **VER:** www.cronica.com.mx.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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.

4- Altercado del diputado a la LVIII Legislatura Rigoberto Romero Aceves (PAN) con policías de la Ciudad de México²⁵⁰.

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.

²⁵⁰ “Diputado panista utilizó el fuero para orinar en la calle.” *La Crónica de Hoy*; México, 25 de noviembre de 2001. VER: www.cronica.com.mx.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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”²⁵¹.

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 actualmente un proceso de declaración de procedencia en la Cámara de Diputados²⁵², 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 desvío 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 *video escándalos*

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

²⁵¹ TENA Ramírez, Felipe; “Derecho Constitucional Mexicano”; Porrúa; México 1995; página 579.

²⁵² Es 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Federal²⁵³.

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 unificada²⁵⁴.

Por esto y con el afán de fortalecer las instituciones, el Estado de Derecho y la democracia en si, 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.

²⁵³ Ambos eventos se encuentran registrados en los principales diarios del país. **VER:** Reforma, Excelsior y El Economista de los días 6, 7 y 8 de octubre de 2004.

²⁵⁴ GORDOA, Víctor, "El Poder la Imagen Pública"; EDAMEX; México 1999; página 32.

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. 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”²⁵⁵.

11.1. 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,

²⁵⁵ *Ibidem*; páginas 35 y 36.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 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 MEXICANOS²⁵⁶

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;

²⁵⁶ FUENTE: www.cddhcu.gob.mx Ver: Legislación federal vigente.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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”²⁵⁷.

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”²⁵⁸.

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

²⁵⁷ NAMORADO Urrutia, Pericles; “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”; Cámara de Diputados; México 1998.

²⁵⁸ *Ibidem*.

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 forma de vida en el sentido profundo de la palabra, a diferencia de la simple "manera", tal como lo sostuvo Xavier Zubiri²⁵⁹; 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 estrechamente 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

²⁵⁹ ZUBIRI Apalátegui, Xavier; "La dimensión histórica del ser humano"; Madrid.

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 meta-ética (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", etc., 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 teorética. 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 tradiciones²⁶⁰.

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

La disciplina se entiende²⁶¹ 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.

²⁶⁰ Para un mayor abundamiento sobre ética y moral ver: www3.encyclonet.com, España, 2001.

²⁶¹ Según cualquier diccionario de lengua española.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Mexicanos²⁶²

ARTÍCULO 3.- 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 4.- 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:

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

²⁶² FUENTE: www.diputados.gob.mx, México, 2001.

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

11.2. 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 auto sanción 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 trabajo.

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*²⁶³.

*En cambio actualmente para la mayoría de los doctrinarios*²⁶⁴ *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 ilegitimidades, 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 doce los artículos constitucionales²⁶⁵ en los que están contenidas las disposiciones sobre la disciplina de los legisladores federales. A continuación vamos a desarrollar y explicar tales preceptos.

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 debido a la necesidad 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 conflictos²⁶⁶.

²⁶³ ABELLÁN, Ángel Manuel; “El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales”; Tecnos, España 1992; páginas 11-25.

²⁶⁴ Entre 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.

²⁶⁵ FUENTE: www.diputados.gob.mx, México, 2002.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 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.”²⁶⁷

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.

²⁶⁶ RABASA, Emilio, Et. Al.; “Mexicano esta es tu Constitución”; Miguel Angel Porúa y Cámara de Diputados; México 1997; página 194.

²⁶⁷ *Ibidem*; páginas 195 y 196.

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”²⁶⁸.

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 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

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 esta 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

²⁶⁸ *Ibidem*; página 196.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 inmoralidad 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”²⁶⁹.

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 110 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

²⁶⁹ Exposición 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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”²⁷⁰.

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 llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia”²⁷¹.

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

²⁷⁰ TENA Ramírez, Felipe; Op. Cit.; página 564.

²⁷¹ ARTEAGA Nava, Elisur; “Tratado de Derecho Constitucional”; Tomo 4; Oxford; México 1999; página 1206.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Nación, 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 graduarse de acuerdo con el lucro

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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"²⁷².

Cuando un servidor público ocupe los cargos que enumera el artículo 111 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"²⁷³.

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 111 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 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

"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

²⁷² ARTEAGA Nava, Elisur; Op. Cit; página 1273.

²⁷³ RABASA, Emilio; Op. Cit.; página 316.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado por las autoridades penales competentes.”²⁷⁴

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 desaforarlo.

En otras palabras, este puede ser el caso de un diputado federal que se postula en el tiempo de su encargo²⁷⁵ 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 1° 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.

“... 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”²⁷⁶.

²⁷⁴ *Ibidem*; página 318.

²⁷⁵ Los 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 por lo dispuesto en los artículos 55, fracción V y 58 constitucionales.

²⁷⁶ RABASA, Emilio; Op. Cit.; página 319.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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. Rabasa²⁷⁷ 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 servidores 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

²⁷⁷ *Ibidem*; página 320.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 esta.

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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 catorce 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 como ya hemos aclarado 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 pudiese 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.²⁷⁸

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

²⁷⁸ El 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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 hiciera así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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. [El subrayado es nuestro].

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*²⁷⁹, aprobado el 6 de noviembre de 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.

²⁷⁹ Este Acuerdo Parlamentario ha sido superado por dos nuevos acuerdos sobre la materia de las LVIII y LIX Legislaturas, respectivamente, pero es un antecedente de práctica parlamentaria y como tal fuente del Derecho Parlamentario. El contenido íntegro del Acuerdo Parlamentarios puede consultarse en la página de Internet de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx, en el apartado de marco jurídico. Septiembre 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 los 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 mas 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 Inasistencias²⁸⁰.

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.

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 computara 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 estas 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.

²⁸⁰ El 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Diputados²⁸¹, 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, esta no cuenta con normas al respecto más que aquellas que establece la propia *Constitución* y el *Reglamento del Congreso*.

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 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 Política²⁸².

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.-

²⁸¹ Nos 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.

²⁸² Para más detalles sobre este particular se recomienda ver: MORA–DONATTO, Cecilia; “Principales Procedimientos Parlamentarios”; Cámara de Diputados LVIII Legislatura; México 2000.

- **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 norteamericano, para estos efectos, tiene un Comité de Ética "*Senate Select Committee 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 "*Committee 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 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 este 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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.²⁸³

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 Herrera²⁸⁴, 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 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, etc.

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, esta aceptando conducirse en tan delicada e importante función, con apego a los valores vigentes y a la vocación del pueblo que representa.

²⁸³ Para complementar esta información se recomienda ver: GAMBOA Montejano, Claudia; “Estudio Comparativo Relativo a los Estatutos de los Parlamentarios en Diversos Países del Mundo”; Reporte de Investigación, SIA, Cámara de Diputados; México 2004.

²⁸⁴ CERVANTES Herrera, José; “El Estatuto de las Diputadas y de los Diputados en el Estado de Guanajuato; Congreso del Estado de Guanajuato, LVII Legislatura; México, 1998.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Ollero²⁸⁵, 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 dentro de los trabajos de las Cámaras. Por tanto, debe existir un conjunto de normas claras y sistemáticas para aquellos legisladores que no conduzcan dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas”²⁸⁶.

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.

²⁸⁵ OLLERO, Andrés; “La Función Actual del Poder Legislativo”; Cámara de Diputados del Congreso General-UNAM; México, 1994; p. 53.

²⁸⁶ 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.

11.3. 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 1° 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 apartado, el debate sobre el comportamiento y la conducta de los legisladores ya había comenzado a sonar fuertemente.

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.

1. 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 proposición²⁸⁷ 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.

²⁸⁷ VER: Artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

2. 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 pasada LVIII Legislatura, el 10 de julio de 2002²⁸⁸, 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 aún 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 en los servidores públicos, lo que genera animadversión de la sociedad hacia sus gobernantes.

La sociedad mexicana ve con suma preocupación cómo se han 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 el tanto su poder se deriva precisamente de la representación directa de los ciudadanos.

²⁸⁸ Para ver el texto completo: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; LVIII Legislatura; 10 de julio de 2002.

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 8 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.

3. 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.

Así mismo, en la presente 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 corrupción²⁸⁹. 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, cual es el problema jurídico al que nos encontramos, cual 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

²⁸⁹ Para ver el texto completo ir a: Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente del 11 de marzo de 2004, en www.senado.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 integró 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.

4. 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 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 estos como funcionarios públicos²⁹⁰.

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

²⁹⁰ Para ver el texto completo: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; LIX Legislatura; 25 de marzo de 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

Solo 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.

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 el caso de que se aplique la censura con

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

expulsión temporal por segunda ocasión a un diputado o senador, la expulsión se extenderá a dieciséis 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 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

interpretación, de aplicación, y las sanciones conducentes estarán de acuerdo con las particularidades de cada Cámara del Congreso²⁹¹.

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 sin número 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.

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 a lo anterior, en palabras de la Dra. 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 el desempeña. Son por lo tanto reglas objetivas que tienen que ser aplicadas siempre, independientemente de cual 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”²⁹².

El apartado que concluimos aquí y el que habremos de iniciar tienen una relación fundamental entre sí, ese es el motivo de sumarlos en el punto 9 y último de 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 diez años: el cabildeo parlamentario, también conocido como *lobbying*.

²⁹¹ Se puede encontrar una reseña, así como algunos escenarios de la aplicación de esta propuesta con casos verídicos en el artículo de: GUERRERO, Claudia; Periódico REFORMA; México, 26 de marzo de 2004; página 4.

²⁹² MORA-DONATTO, Cecilia; “Temas Selectos de Derecho Parlamentario”; Miguel Ángel Porrúa y U. Anáhuac del Sur; México 2001; p. 120.

12. 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”²⁹³.

Por lo reciente del fenómeno político-social y por las mismas razones que ya hemos mencionado sobre 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

12.1. 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 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 ello²⁹⁴.

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

²⁹³ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; “El Lobbying en México”; Miguel Ángel Porrúa; México, 2004; páginas 7 y 8.

²⁹⁴ “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”; Miguel Ángel Porrúa; México 1998; página 103.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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)²⁹⁵ se practica 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”²⁹⁶. 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 u 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 encubierta²⁹⁷.

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 esta reglamentada. Es decir, no esta prohibida, pero como tal no esta jurídicamente normada.

²⁹⁵ “Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública”; Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública; México, 1978.

²⁹⁶ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; páginas 14 y 15.

²⁹⁷ “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”; Op. Cit.; Página 103.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 el 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 publico, 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"²⁹⁸.

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 estos 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 oficial 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"²⁹⁹.

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 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.

²⁹⁸ Exposición 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.

²⁹⁹ ARTEAGA Nava, Elisur; "Constitución Política y Realidad"; Siglo XXI; México 1997; página 45.

Pero no prejuzguemos el fenómeno ni lleguemos a conclusiones apresuradas, veamos a través de un hilo conductor cual es el origen y el desarrollo de esta actividad en otros países y en el nuestro.

12.2. 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 Montesquieu³⁰⁰, 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. “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 whitout 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”³⁰¹.

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) *ah doc* 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

³⁰⁰ MONTESQUIEU; “El Espíritu de las Leyes”; 1748.

³⁰¹ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; páginas 23 y 24.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 los 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 los 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 numerosos y poderosos que en ocasiones se les conocía colectivamente como la “*Tercera Cámara del Congreso*”, en los 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 otro³⁰².

Este doble rol del Legislativo es el que posibilita la existencia del cabildeo genérico, en el que tanto los ciudadanos como los Poderes, procuran insertarse en el proceso de toma de decisiones, entre los representantes elegidos

³⁰² REYES López, Mauricio; “El cabildeo en la División de Poderes”; Revista Crónica Legislativa, número 15; Cámara de Diputados LVII Legislatura; México, 1º de julio a 28 de agosto de 2000.

democráticamente para lograr un resultado favorable a sus proyectos particulares o a sus preferencias políticas en cuanto a una decisión pública determinada³⁰³.

Actualmente en los Estados Unidos, y con el paso del tiempo, el cabildeo 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 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.

12.3. Aplicación del cabildeo en los 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”³⁰⁴.

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 norteamericana; y el funcionamiento de dicha actividad.³⁰⁵

³⁰³ REYES López, Mauricio; Op. Cit.

³⁰⁴ Exposición 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; LIX Legislatura.

³⁰⁵ La 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.

a) La protección Constitucional.

El *lobbying* o cabildeo se reconoció como actividad lícita y protegida desde los primeros años de los 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 right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*³⁰⁶

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"³⁰⁷, defendía la necesidad de un gobierno federal fuerte, que actuase como contrapeso efectivo: "*Entre las numerosas ventajas que promete una unión bien construida*", escribió, "*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*"³⁰⁸.

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,

³⁰⁶ Primera Enmienda; "Constitución Política de los Estados Unidos de América"; FUENTE: www.archives.gov

³⁰⁷ MADISON, James, Et. Al.; "The Federalist Papers"; EUA, 1787-1788. FUENTE: thomas.loc.gov

³⁰⁸ MADISON, James, Et. Al; Op. Cit; número 10.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 los 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.

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.

b) 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 legisladores de mantener abierto el camino hacia una carrera futura como cabilderos, 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 1948³⁰⁹. 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*”³¹⁰. 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.

Así mismo, 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.

c) Pros y contras del *lobbying*.

El 103 Congreso de los Estados Unidos se aproximó tanto como cualquiera a promulgar una reforma del cabildeo. Fue aprobada una iniciativa de ley en la Cámara de Representantes que hubiera exigido informes más estrictos de las

³⁰⁹ El contenido de estas leyes se puede consultar en: thomas.loc.gov

³¹⁰ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 86.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 éste 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 autoregulado: 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 norteamericanos 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.

d) 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 fines 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 norteamericana, 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 los 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 los 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.

12.4. 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 iniciativas³¹¹.

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”³¹².

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 y LIX 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.

³¹¹ REYES López, Mauricio; Op. Cit.

³¹² LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 30.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

“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”³¹³.

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 éste 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 encuentra 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 esta 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 que son 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:

³¹³ *Ibidem*; página 98.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

ARTÍCULO 5°. 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.³¹⁴

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 8° de la propia Constitución relativo al derecho de petición.

ARTÍCULO 6°. 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.

“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”³¹⁵.

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 8°. 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.

³¹⁴ RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria; Op. Cit.; página 50.

³¹⁵ *Ibidem*; página 53.

El artículo anterior es fundamental para entender la práctica del cabildeo 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 estas 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 si 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 hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

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”³¹⁶.

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.

³¹⁶ *Ibidem*; página 58.

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 1983³¹⁷, 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 social³¹⁸ concurrir al desarrollo económico y por tanto participar de las decisiones públicas, 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.

³¹⁷ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

³¹⁸ Definido 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*”.

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 9° del mismo texto fundamental. Así mismo otorga a los ciudadanos el derecho de ejercer la petición en plena sintonía con el artículo 8° 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 diez cuerpos legales³¹⁹ 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,*
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 cual 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 este 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 norteamericanas, 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.

³¹⁹ El contenido de dichas normas puede consultarse en: www.diputados.gob.mx/leyinfo

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 objetivos³²⁰.

El cabildeo en México ha dejado de ser una labor exclusiva del Poder Ejecutivo. Hoy en día tanto los grupos parlamentarios como las comisiones 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 Reyes³²¹, 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.

³²⁰ REYES López, Mauricio; Op. Cit.

³²¹ *Ibidem.*

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.

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”³²².

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

³²² LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 105.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

de los impuestos telefónicos, por un solo voto, cuando parecía que la aprobación de la respectiva ley se estaba dando en las dos cámaras”³²³.

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.

CUADRO III.1
Clasificación de entidades de cabildeo y promoción de causa en el Congreso General.

a) Públicos		
<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

b) Privados		
<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

c) Sociales		
<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

³²³ REMES, Roberto; artículo “Danza con Lobby”; en el Periódico Los Congressistas; México, 15 de enero de 2002, Año 2, número 32; página 7.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 norteamericano 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 Godina³²⁴ apuntan sobre el tema que la negociación y firma del TLC llevó a que se intensificara la función diplomática del gobierno mexicano, aún 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.

³²⁴ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 99.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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, 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”³²⁵.

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 objetivos³²⁶ 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

³²⁵ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 98.

³²⁶ FUENTE: www.gobernacion.gob.mx; México, noviembre 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

Aún así varias dependencias del Gobierno Federal como CONACYT³²⁷ 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–IPAB³²⁸ 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 (LIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)³²⁹ 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.

³²⁷ CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

³²⁸ FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro; IPAB: Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

³²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, párrafo segundo; México 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Una vez presentado el llamado *paquete fiscal* del Ejecutivo Federal que contiene los proyectos de ley de ingresos, de presupuesto de egresos así 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 III.2
Distribución de recursos del Ramo 39 entre los estados de México, Veracruz, Jalisco, Puebla y el D.F. en el PEF 2004.³³⁰

	<i>Entidad Federativa</i>	<i>% Poblacional</i>	<i>Ramo 39 PEF 2004</i>	<i>% del Ramo 39</i>
1	Estado de México	13.43	\$2,059,969,507.00	12.12
2	Distrito Federal	8.82	\$1,400,910,367.00	8.24
3	Veracruz	7.09	\$1,064,791,731.00	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**

De los datos plasmados en el cuadro II.11 podemos deducir inmediatamente que entre las dos entidades más densamente pobladas (México y D.F.) concentran proporcionalmente más del 20 por ciento de los recursos destinados al Ramo 39 en 2004, en plena armonía con los criterios preestablecidos.

³³⁰ Los 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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 población³³¹ respectivamente (lugares 9 y 15), superan en recursos del mismo Ramo presupuestal al estado de Puebla³³², 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 cabildearon 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 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 cabildean 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.

³³¹ Censo General de Población y Vivienda 2000; INEGI.

³³² 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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"³³³.

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*

³³³ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 109.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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”³³⁴.

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”³³⁵, además de haber logrado los consensos previos entre diputados y senadores de las comisiones de Comunicaciones y Transportes.

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 D.F., 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 Mazatlán*³³⁶ 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

³³⁴ *Ibidem*; página 114.

³³⁵ *Ibidem*; página 115.

³³⁶ FUENTE: www.conago.gob.mx, México, febrero 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 cabildear frente al Congreso sus intereses: “la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades 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”³³⁷. 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

³³⁷ *Ibidem*.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 así 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.

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.³³⁸

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,

³³⁸ FUENTE: www.cnh.gob.mx, México, septiembre de 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Tlanepantla, 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 (FENAMM).
2. Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).
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 así mismas para comprender mejor su forma de operar y objetivos específicos:

a) Asociación de Municipios de México, A.C.³³⁹

³³⁹ FUENTE: www.ammac.org.mx; México, noviembre de 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 7 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.
- * 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 (FENAMM).³⁴⁰

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 FENAMM es la organización de municipios más grande e importante de México:

- Agrupa a 1,716 municipios (71% del total de los que hoy existen en el país) que gobiernan a más del 50% 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 FENAMM regidores y síndicos municipales, expertos, académicos, ex-alcaldes, legisladores federales y locales, y a su vez la FENAMM es miembro de las más prestigiadas e importantes organizaciones municipalistas de orden internacional.

La FENAMM ha realizado en su corta vida un exitoso proceso de consolidación organizacional y ha consensado una plataforma sobre las reformas necesarias a favor del

³⁴⁰ FUENTE: www.urbalvictoria.gob.mx/fenammm/fenammm.htm; México, noviembre 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

municipio, a través de los foros y debates más amplios y participativos realizados jamás en nuestro país entre autoridades locales.

La FENAMM 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.

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.³⁴¹

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 mil 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 beneficien a todos los municipios del distrito, aunque también sirve de apoyo a las gestiones que de manera individual realizan los ayuntamientos miembros.

³⁴¹ FUENTE: www.premiomunicipal.org.mx/site2002/oxaca.htm; México, noviembre 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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. (ANCMPPM) esta conformada por aquellos municipios urbanos considerados por la UNESCO³⁴² como patrimonio mundial de la humanidad. Estos municipios corresponden a las ciudades de México (centro histórico del D.F.), 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 ANCMPPM 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.³⁴³

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 presidentes 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.

³⁴² UNESCO: 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.

³⁴³ Datos tomados del Tríptico Informativo “Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial”; México, julio 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 2003³⁴⁴:

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) 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

³⁴⁴ 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, presentada por diputados de diversos grupos parlamentarios; Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; México, jueves 6 de noviembre de 2003.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

para tal fin³⁴⁵ y en el Presupuesto para 2005 superaron su propia meta y obtuvieron 150 millones de pesos³⁴⁶.

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 esta 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 Justicia³⁴⁷.

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 a sus directrices y controlar el déficit y la inflación.

Por su parte el IFE promueve reformas al marco jurídico electoral que de acuerdo a 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.

³⁴⁵ 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.

³⁴⁶ Dictamen 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.

³⁴⁷ El 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, esta 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.

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 III.3
Relación de Cabilderos Gubernamentales e influencia 1991-2003.³⁴⁸

<i>Actor/Influencia en Legislatura</i>
Presidente de la República
Secretario de Gobernación
Gobernadores
Otros Secretarios de Despacho
Subsecretarios
Oficiales Mayores
Directores Generales
Líder del Congreso

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 contra parte incrementándose la de los gobernadores.

De acuerdo con la clasificación que establecimos en el cuadro II.10, revisemos ahora el cabildeo de las entidades del sector privado, donde recordamos 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"³⁴⁹.

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*

³⁴⁸ Tomado de: LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 107.

³⁴⁹ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 128.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Company en México es otra de esas empresas, y que 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 de organizaciones empresariales es extensa³⁵⁰, pero haremos un listado que nos dé una idea de como se organizan y quiénes son estos agentes de cabildeo:

- 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, CANACINE.
- 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 Confederaciones³⁵¹, la cual establece claramente en sus artículos 4, 10 y 11 la naturaleza y el objeto de ellas.

³⁵⁰ Para consultar una relación más amplia de cámaras empresariales ir al sitio del Sistema de Información Empresarial Mexicano: www.siem.gob.mx, noviembre de 2004.

³⁵¹ Para consultar el contenido de esta ley ir al sitio: www.diputados.gob.mx

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Artículo 4

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;

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;

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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) COPARMEX³⁵².

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 mil socios, se desprende su independencia, su fuerza y autoridad moral.

Nace el 26 de Septiembre de 1929, por iniciativa del industrial regiomontano 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 constituidas 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 Propositiones 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.

³⁵² FUENTE: www.coparmex.org.mx, noviembre de 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Esta organización patronal trabaja por lograr una armonía en las relaciones de los empresarios entre sí y con los trabajadores, a través de promover 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 carácter de empresarios e impulsando las reformas sociales, económicas, jurídicas 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 Federales y locales de conciliación y arbitraje y en la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

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 Cabildeo³⁵³.

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*³⁵⁴:

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.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ *Ibidem*.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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 Legislativa³⁵⁵.

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

³⁵⁵ FUENTE: www.concamin.org.mx, Noviembre de 2004.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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-SERVITUR³⁵⁶.

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.

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.

³⁵⁶ FUENTE: www.concanacored.com, Noviembre de 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 estatutos³⁵⁷ 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 estas así lo soliciten, contribuyendo a su mayor desarrollo y fortalecimiento;
- IV.- ...;
- 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.

³⁵⁷ Estatutos de la Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de México; *FUENTE*: www.concanacored.com, Noviembre de 2004.

Muestra de ello es la labor intensa que han llevado desde hace años³⁵⁸ 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 los Estados Unidos.

d) CANACINTRA³⁵⁹.

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 ochenta 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 gestión en trámites municipales, estatales y federales,
- Directorios empresariales segmentados, sectorizados.

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 esta 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

³⁵⁸ Fundamentalmente desde la LVII Legislatura, 1997-2000, cuando se presentaron varias iniciativas sobre el tema de los casinos.

³⁵⁹ Datos obtenidos del sitio: www.canacindra.org.mx, México, enero 2005; y de entrevistas personales con funcionarios de CANACINTRA.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

de CANACINTRA 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 5 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 5 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 CANACINTRA en general sobre los avances en el Congreso de la Unión.

La Comisión de Enlace Legislativo deriva de una de las 6 Vicepresidencias Nacionales, misma que forma parte del Consejo Directivo Nacional de CANACINTRA; por lo tanto se encuentra en estructura.

Además de las estrategias por cúpulas empresariales, también existen las alianzas entre estas organizaciones como CCE, CONCAMIN, CANACINTRA, etcétera, pero estos acuerdo terminan siendo acuerdos 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 exfuncionarios 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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...³⁶⁰.

Para tener un panorama de los despachos de cabildeo que existen actualmente, referimos un informe de actividades de la Comisión de Estudios Legislativos del Senado de la República³⁶¹, 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 donde operan.

³⁶⁰ ESQUIVEL, Rocío; “Desacuerdos en el Congreso, buen negocio para cabilderos”; Periódico MILENIO DIARIO; 24 de febrero de 2004; México, página 30.

³⁶¹ VER: www.senado.gob.mx/comisiones.php?ver=informes&lk=estudios_leg/estudios_legislativos.html

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En un intento de autorregulación “*para promover la observación de normas éticas y la actuación dentro de parámetros de profesionalismo*”, en el año 2001 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 diez puntos para el desempeño de esta actividad profesional, en ellos destacaban:

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.

a) Grupo Estrategia Política, despacho de cabildeo y consultoría política (GEP)³⁶²:

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

³⁶² FUENTE: www.gep.com.mx, diciembre de 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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".

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:

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- 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 Departamentales y de Autoservicio (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.

b) Lerdo de Tejada y Godina, Lobbying México (LTG)³⁶³:

³⁶³ FUENTE: www.lobbying.com.mx, enero de 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

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 esta integrado por Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, ambos, exdiputados 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

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 (Cuadro II.10) 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's) 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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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”³⁶⁴.

La existencia legal de estas organizaciones sociales se establece en el artículo 123 de la Constitución 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% del total³⁶⁵.

³⁶⁴ AGUAYO Quezada, Sergio (Editor); “El Almanaque Mexicano”; Grijalbo; México, 2000; página 232.

³⁶⁵ *Ibidem*; página 233.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

“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% del total de los sindicatos, y los independientes, 7.1 por ciento”³⁶⁶.

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 STRM³⁶⁷, llevando a su representación a un 67.1% 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 FSTSE³⁶⁸.

“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.”³⁶⁹

Más allá de las grandes centrales como: el CT, la UNT y la CTM hay sindicatos y organizaciones que por si 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 Trabajadores 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

³⁶⁶ *Ibidem*.

³⁶⁷ Asociación 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.

³⁶⁸ Confederación de Trabajadores de México, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Confederación Regional Obrera Mexicana y Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

³⁶⁹ AGUAYO Quezada, Sergio; Op. Cit.; página 234.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 III.4
Algunos dirigentes sindicales que han sido
Legisladores entre 1997 y 2004³⁷⁰.

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	PARTIDO	CARGO(S)
Agustín Rodríguez Fuentes	STUNAM	PRD	Diputado federal
Alejandra Barrales	ASSA	PRD	Diputada local y federal
Elba Esther Gordillo	SNTE	PRI	Diputada federal y senadora
Nezahualcoyotl 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
Graciela Larios Rivas	CTM	PRI	Diputada local, federal y senadora
Armando Neira Chávez	CTM	PRI	Diputado federal
José Medel Ibarra	STGDF	PRI	Diputado local
Joel Ayala Almeida	FSTSE	PRI	Diputado federal y

³⁷⁰ FUENTES: www.diputados.gob.mx, www.senado.gob.mx, www.asambleadf.gob.mx, México 2004 y datos personales.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

			senador
Ricardo Aldana Prieto	STPRM	PRI	Diputado y senador
Fernando Espino Arévalo	STMETRO	PVEM	Diputado federal

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*³⁷¹, 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, el SNTE, 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's, 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”³⁷².

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.

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

³⁷¹ Fidel Velásquez, 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.

³⁷² AGUAYO Quezada, Sergio; Op. Cit.; página 310.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 6,887³⁷³.”

La forma de cabildeo de las ONG's 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 Aguayo³⁷⁴ las ONG's 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 según su estatus legal en la Constitución y la ley³⁷⁵ son organizaciones públicas con personalidad jurídica formadas por individuos de la sociedad con fines de mejoramiento moral y espiritual de sus creyentes.

³⁷³ *Ibidem*; página 311.

³⁷⁴ *Ibidem*; página 310.

³⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 130 y Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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% de la población mayor de cinco años). De ellos 89.13% se declararon católicos, mientras que los protestantes, judíos y otros grupos religiosos representaron el otro 10.87 por ciento”³⁷⁶.

El número de estas agrupaciones se incrementa constantemente, para darnos una idea, en el año 1994 había 1,958 asociaciones religiosas registradas ante la SEGOB³⁷⁷, para el año 2000 este registro ascendió a 5,647 asociaciones³⁷⁸.

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 Mexicano³⁷⁹ 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 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.

³⁷⁶ AGUAYO Quezada, Sergio; Op. Cit.; página 78.

³⁷⁷ “Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”; SEGOB; México 1994; página 88.

³⁷⁸ AGUAYO Quezada, Sergio; Op. Cit.; página 79.

³⁷⁹ FUENTE: ww.cem.org.mx, enero 2005.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- 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”³⁸⁰.

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 en número puede variar de acuerdo con los resultados.

En la LIX Legislatura hay seis partidos representados en el Congreso, cuatro en el Senado y seis en la Cámara de Diputados.

En este esquema tenemos en primer término al PRI como la fuerza política con mayor número de legisladores seguido por el PAN y el PRD en un escenario tripartidista, adicionalmente hay partidos con menor representación pero que en ocasiones hacen la diferencia: PVEM, PT y Convergencia.

³⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción I.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Aunque estos seis partidos cuentan con representación en el Congreso Federal y en la mayoría de los congresos locales, no por ello dejan de ser entidades de cabildeo.

Pudiera pensarse que son los partidos, a través de los legisladores, el objeto del cabildeo, 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 cabildean 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, cabildeando y negociando sus respectivas agendas legislativas y proyectos con otros grupos parlamentarios.

También hacen su cabildeo 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 cabildeo 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.

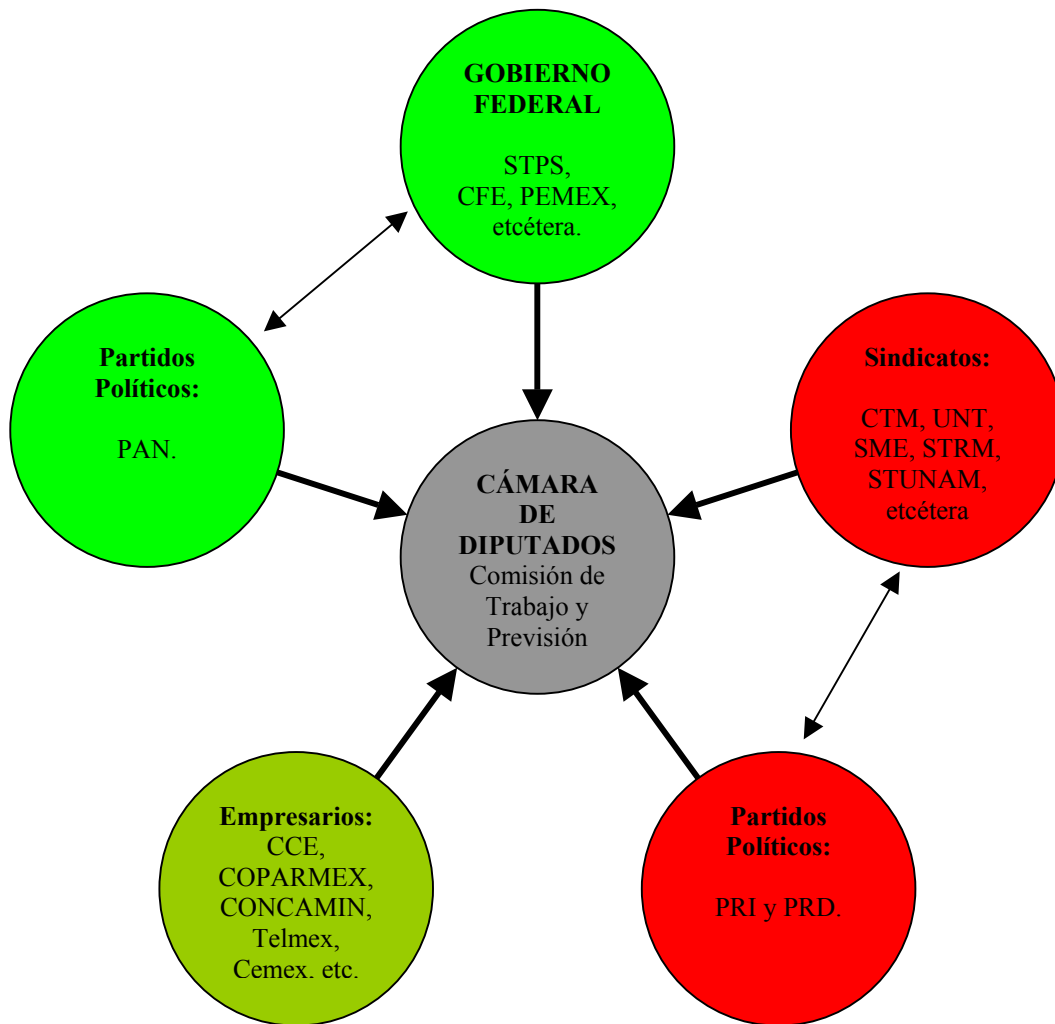
Ahora bien, la parte más compleja del cabildeo es cuando sobre algún tema en particular diferentes actores o agentes cabildean en sentidos opuestos, lo que tensa y polariza la discusión haciendo más difícil la toma de decisiones.

Para dejar más claro el punto presentamos un gráfico que ejemplifica la situación anterior, aunque no necesariamente refleja la situación real, sólo se aproxima:

CUADRO III.5
Cabildeo entre varios actores en el tema de la
Reforma Laboral.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo



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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

En contra parte, 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 Godina³⁸¹:

- *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:

“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

³⁸¹ LERDO DE TEJADA, Sebastián, y GODINA Herrera, Luis Antonio; Op. Cit.; página 128 y 129.

política pública o bien en la conformación de la legislación en torno a un tema determinado”³⁸².

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.

12.5. Propuestas en torno al cabildeo y su regulación.

Como hemos visto a lo largo de este análisis el cabildeo por si mismo no representa un problema, sino el hecho de que no se encuentra reglamentado o regulado, pues de acuerdo al marco legal de nuestro país es una actividad lícita.

Diffícilmente 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.

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.

³⁸² HULA, Kevin W.; “*Cabildeo/Lobbying*”; Limusa, México 2004, página 16.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

La construcción de una nueva arquitectura institucional en México deberá considerar como una nueva pieza, la figura del cabildeero, considerando la posibilidad de integrar un registro y adoptar una reglamentación de los individuos o grupos que ejerzan esta actividad”³⁸³.

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 cabildeo³⁸⁴.

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 y la Promoción de Causas* presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo el 29 de abril de 2002³⁸⁵.

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.

³⁸³ REYES López, Mauricio; Op. Cit.

³⁸⁴ HEREDIA Sánchez, Edgar D.; “Cabildeo: nuevos instrumentos de gobernanza democrática”; Revista Casa del Tiempo; UAM; México, junio 2004.

³⁸⁵ El texto completo se puede consultar en: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura; México, martes 30 de abril de 2002.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.*
- *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*

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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, 2, 3 y 4 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 2. 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 3. 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 4. 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 legalizarse 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*³⁸⁶. Aunque no es propiamente una propuesta específica sobre el cabildeo, el senador Jáuregui incluye en su proyecto algunos artículos relativos a regular dicha actividad.

³⁸⁶ El texto completo se puede consultar en: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura; México, 14 de diciembre de 2001.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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:

- 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 2004³⁸⁷.

La exposición de motivos de la iniciativa argumenta entre otras cosas lo siguiente:

Ante el planteamiento de emitir una legislación que regule actividades privadas, nos encontramos, entre otros, con el conflicto de que la facultad para determinar que profesiones requieren de cedula 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 solo 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 ordenes 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

³⁸⁷ El texto completo se puede consultar en: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, LIX Legislatura; México, 30 de marzo de 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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"³⁸⁸.

Obviamente estas tres iniciativas y otras que existen no contienen por si 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 estén podríamos encontrar un marco regulatorio adecuado a nuestra muy particular circunstancia.

Para Edgar Heredia, la recomposición del escenario político no sólo resulta vital para el buen desempeño del cabildeo, sino para el de todas las actividades del

³⁸⁸ HERRERA Beltrán, Fidel; "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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

gobierno en su conjunto, lo cual hace indispensable al menos tres retos en lo inmediato para el país y sus autoridades³⁸⁹.

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 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 ejercitarla 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.

³⁸⁹ HEREDIA Sánchez, Edgar D.; “Cabildeo: nuevos instrumentos de gobernanza democrática”; Revista Casa del Tiempo; UAM; México, junio 2004.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 pretendan 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”³⁹⁰.

Como lo hemos visto a lo largo de este apartado y tal como lo propusieran 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 estos, así como las sanciones a quien viole las reglas.

³⁹⁰ LERDO DE TEJADA, Sebastián y GODINA, Luis Antonio; Op. Cit.; página 145.

TESIS

**EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

CONCLUSIONES GENERALES.

Después de un largo desarrollo sobre varios temas en concreto, pero que en su conjunto nos presentan un escenario multirelacionado, habremos de evaluar ahora los resultados obtenidos. Al inicio de esta investigación se plantearon un par de premisas:

- La transición política en México, a raíz de las elecciones federales del año 2000, ha generado y seguirá generando un desarrollo en la institucionalidad de la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo.
- La transición política en México, a raíz de las elecciones federales del año 2000, ha fortalecido al Poder Legislativo e impactado positivamente la relación de equilibrio entre éste y el Poder Ejecutivo.

Lo que encontramos y concluimos es que estas premisas no son absolutas, es decir, la realidad del Congreso es mucho más compleja de lo que esperábamos, teníamos razón pero el panorama se extiende más lejos de lo previsto.

Recapitulando, afirmamos de manera genérica que los efectos de la transición política del año 2000 en el Congreso son cinco:

- **Redefinición de la relación de equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.**
- **Empoderamiento del Poder Legislativo en el esquema del sistema político.**
- **Obstrucción entre poderes en vez de colaboración y control.**
- **Falta de mecanismos al interior del Congreso para alcanzar acuerdos fundamentales y de largo plazo en la legislación.**
- **Vulnerabilidad del Congreso, sus cámaras y los propios legisladores a intereses externos y sectarios.**

Efectivamente, a partir de la llamada transición del año 2000 el Poder Legislativo se ha desarrollado e institucionalizado, pero se ha enfrentado a situaciones políticas no experimentadas o peor aún no contempladas en los supuestos constitucionales.

En segundo lugar, podemos afirmar que el Congreso se ha fortalecido y la relación Ejecutivo–Legislativo se ha equilibrado, pero el sistema político en su conjunto no

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

estaba preparado para tal situación, por lo que no podríamos hablar de éxito, sino de conflictos a resolver.

Ahora, pasando a nuestras conclusiones más concretas, hay que recordar algo de lo que tratamos en nuestro primer capítulo respecto del Poder Legislativo para de ahí partir a establecer nuestras conclusiones.

El Poder Legislativo es uno, y para desarrollar sus funciones se integra por cuatro instancias: el Congreso General, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente.

La mayoría de las facultades del Legislativo están concentradas en las Cámaras, más aún cuando actúan de manera separada y sucesiva, estas facultades son las siguientes:

CUADRO C.1
Clasificación de las facultades de ambas
Cámaras del Congreso.

FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	FACULTADES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
a) Propiamente legislativas.	a) Propiamente legislativas.
b) Hacendarias, financieras y de carácter presupuestal.	b) Sobre Política exterior.
c) De fiscalización superior sobre el Ejecutivo.	c) Electorales y ratificación de nombramientos.
d) Electorales.	d) Militares.
e) Jurisdiccionales.	e) Jurisdiccionales.
f) De investigación sobre otros poderes.	f) De investigación sobre otros poderes.
g) De representación política.	g) De representación política.
h) Funciones políticas en general.	h) Vigilancia del Pacto Federal.

Por su parte, recordemos que la Comisión Permanente, última de las cuatro instancias en nuestra clasificación, es el órgano del Poder Legislativo que funciona en los recesos del Congreso, sustituyéndolo a él o a la Cámara de Senadores, únicamente en ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere la Constitución en su artículo 78 y demás relativos a este órgano. Sus atribuciones enumeradas y limitadas por la Carta Magna son de naturaleza ejecutiva y carece de facultades legislativas y jurisdiccionales.

Sus facultades más importantes son: convocar al Congreso o a cualquiera de las Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, aprobar el decreto de suspensión de garantías, ratificar nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, ascensos en las fuerzas armadas de coronel en adelante, designar presidente provisional, conceder al Presidente licencias hasta

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

por treinta días y nombrar el interino, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada una reforma constitucional.

Por lo que respecta a las funciones del Congreso General, éstas se limitan a actos republicanos y protocolarios, ya que no puede legislar, sus facultades fundamentales son la de recibir año con año el Informe del estado que guarda la Administración Pública y resolver los casos de falta absoluta del Presidente de la República, entre lo más importante.

Ahora bien, este trabajo está encaminado a estudiar los efectos de la transición política en nuestro Poder Legislativo, y por ello es de suma importancia concluir que es esa transición de la que hablamos.

La transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa a otra considerada más avanzada. En otras palabras, la transición política es el paso o tránsito de un orden de cosas a otro nuevo; por lo tanto implica el cambio.

Tal como lo discute la sociedad contemporánea, la transición política consiste en la transformación de los regímenes o de los sistemas políticos autoritarios o tradicionales en formas políticas modernas y democráticas.

Entonces la transición es para nosotros un proceso de cambio cualitativo, por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que este cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en el corto plazo. También se considera como transición aquella transformación por la cual una democracia se profundiza con gran celeridad, y las instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica institucional.

Derivado de este fenómeno político en el cual está inmerso nuestro país, la política ya no es responsabilidad de un solo grupo o partido político, sino de varias fuerzas electas democráticamente en comicios libres y bien organizados, donde todos los votos se cuentan y cuentan para constituir los órganos del Estado.

Por lo anterior y derivado de nuestro estudio encontramos que la transición política ha traído consigo cosas positivas y algunas otras no tanto, ya que si bien es cierto que hoy tenemos democracia y autoridades emanadas de la voluntad popular, es innegable que vivimos una crisis de instituciones y de confrontación entre poderes.

Esta crisis se debe a que las instituciones no estaban diseñadas para funcionar en un sistema de poder compartido y de corresponsabilidad, sino para un sistema lineal, vertical y autoritario; donde la unidad de mando estaba en un Poder, en un partido y en una sola persona.

Podemos afirmar entonces que el cambio político es innegable y ha impactado, en un primer plano a la estructura electoral, falta entonces dar el siguiente paso, relativo a la modificación de las estructuras políticas de ejercicio del poder y así evitar el choque entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad.

Definido lo anterior, pasemos al resto de las conclusiones, recordando que a lo largo del trabajo establecimos una dinámica en la cual cada tema analizado se desarrollaba y al final de su tratamiento concluíamos parcialmente y hacíamos algunas propuestas, ahora en nuestro apartado de Conclusiones Generales traemos todo aquello para tenerlo en un esquema general final.

A) El fortalecimiento del sistema de comisiones:

En primer lugar, recordemos que las comisiones de las Cámaras son los pilares del trabajo legislativo, es el lugar donde se diseñan las normas que rigen a la sociedad, donde se discuten las minucias del ejercicio del poder y donde –en teoría– se definen los rubros y los montos de ejercicio del gasto y su recaudación.

A través del diseño de políticas de Estado y gubernamentales (leyes), de la asignación de recursos (ingresos), la distribución de éstos (presupuesto) y su consecuente control y evaluación (fiscalización e investigación) el Congreso juega un papel fundamental en la vida política del país y para ello requiere dividir el trabajo de manera especializada en órganos técnicos de apoyo: las comisiones.

Estas son entonces, de acuerdo con nuestra legislación, órganos constituidos por el Pleno de las Cámaras, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que las Cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

El problema central de las comisiones radica en que la normatividad sobre éstas es poco específica en cuanto a los procedimientos y trámites que se suceden al interior de ellas, por lo que es necesario acudir a la interpretación, la analogía con respecto al funcionamiento del Pleno y por último a la práctica parlamentaria. Además, muchas de sus facultades no pueden ser ejercidas cabalmente, ya que no existen elementos de coacción o sanción contra terceros por el incumplimiento a los requerimientos de las comisiones.

Por lo anterior, para fortalecer el sistema de comisiones vigente en nuestro país es necesario adecuar los mecanismos establecidos en la legislación y adicionar otros tantos. En otras palabras, establecer de manera clara y detallada el funcionamiento (trámites y procedimientos internos) de las comisiones.

La *Ley Orgánica del Congreso* establece su número, denominación y facultades, pero ni la Ley ni el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* norman su

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

actividad, dejando una laguna enorme que se presta a la discrecionalidad y al error en el trabajo parlamentario.

Por ello es de suma importancia contar dentro del marco jurídico del Congreso con ordenamientos que precisen las actividades de tan importantes órganos legislativos. La propuesta radica en implementar los mecanismos listados a continuación y detallados en el apartado relativo:

1. Establecer claramente el procedimiento a seguir una vez que alguna comisión recibe una iniciativa, minuta de la otra cámara o cualquier asunto para su despacho. Es decir, que es lo que debe hacer una comisión en cuanto recibe un asunto turnado por la Mesa Directiva de la Cámara: guardar el expediente en los archivos, enviar copias del mismo a los integrantes de la comisión y radicar el asunto en la sesión de comisión más próxima.

De la misma manera establecer el criterio para la dictaminación del proyecto, ordenar los estudios necesarios y fijar el plazo de discusión y de presentación del dictamen.

2. Definir cual es el quórum legal con el que una comisión puede trabajar en la discusión de los asuntos, el quórum necesario para la votación de los dictámenes y demás resoluciones de la misma.

Con esto nos referimos a establecer puntualmente en la legislación qué número de legisladores deben estar presentes, con relación al total de los integrantes de la comisión, para poder sesionar válidamente y discutir los asuntos en cartera, que debiera ser la mitad más uno de los miembros o tal vez las dos terceras partes.

De igual forma, precisar el número de legisladores que deben asistir a una sesión de comisión para poder proceder a votar y firmar los dictámenes, además de determinar la mayoría necesaria para aprobar un dictamen.

3. Reglamentar el actuar de las comisiones unidas de una misma cámara y de las comisiones en conferencia de ambas, cuando estas situaciones se den a fin de evitar confusiones y conflictos en el proceso legislativo.

4. Establecer plazos razonables, según lo complicado del asunto, para que las comisiones presenten dictamen de los asuntos que les son turnados, ya que actualmente se prevé un plazo general de cinco días para ello

5. Reducir el número de integrantes de las comisiones (sobre todo en la Cámara baja) y limitar el número de comisiones en las que un diputado o senador puede participar.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

6. Definir el órgano de dirección de las comisiones (mesas directivas) así como su número de integrantes y las funciones que pueden desempeñar.

En este caso, sería conveniente también restringir la participación de los legisladores que se desempeñen como presidentes o secretarios a una sola comisión, buscando enfocar su trabajo en la tarea que les ha encomendado el Pleno en la directiva de las mismas.

7. Establecer un mecanismo con procedimientos claros, plazos definitivos y las sanciones correspondientes para que las comisiones de las cámaras (ordinarias, especiales o de investigación) puedan hacerse llegar de la información necesaria en su labor de control y evaluación del poder público.

Consideramos igualmente el establecimiento y reglamentación de las comparecencias de los particulares y los organismos de la sociedad ante las comisiones en los casos conducentes.

8. Otorgar facultades formalmente legislativas, pero materialmente administrativas a las comisiones en materias “sencillas” y de mero trámite que demoran el trabajo de las Cámaras en su conjunto.

9. Establecer en la *Ley Orgánica del Congreso* y demás normas relativas la participación de las diferentes comisiones del Congreso en la elaboración del presupuesto de egresos y la ley de ingresos, según su correspondencia con los ramos y dependencias del Poder Ejecutivo y de acuerdo a lo que establece la Constitución, así como la obligación de las mismas de realizar estudios de impacto económico y presupuestal que acompañen a los dictámenes que presenten al pleno de su Cámara.

10. Ampliar los recursos humanos, técnicos y económicos con que cuentan las comisiones del Congreso para que éstas puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente su labor de dictaminación, control y fiscalización.

Por último, pero no menos importante planteamos que las comisiones cuenten con un reglamento genérico en cada Cámara que brinde homogeneidad e institucionalidad a sus procedimientos y relaciones con otros órganos legislativos y con las instancias del Poder Ejecutivo, que podría llamarse: “*Reglamento de Comisiones de la Cámara ...*”

B) La Reelección inmediata de legisladores:

Recordemos que en su texto actual, el artículo 59 de la Constitución, no prohíbe la reelección, la condiciona estableciendo interferencias o intermitencias, después de pasado un período el diputado o senador que lo fue antes, puede ser elegido otra

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

vez con toda razón. Lo que ahora se discute es la posibilidad de que pueda existir una reelección inmediata.

Es importante apuntar 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 70 años la hemos condicionado.

A la fecha son ya muchos los estudios, artículos y demás publicaciones que hablan sobre el tema, incluso existen varias iniciativas legislativas de diferentes partidos que proponen la reelección inmediata de los legisladores federales y locales, e incluso de los ayuntamientos.

Reiteramos 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 esta no puede ser de manera inmediata, teniendo que mediar un periodo para que un individuo pueda ser reelecto al mismo cargo.

Por ello, 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, o a la inversa, de tal manera que dadas las combinaciones una persona podría ser indefinidamente legislador.

Aclaremos que con un sistema de reelección inmediata no necesariamente todos los legisladores ameritarían ser reelectos, a los buenos habría que conservarlos y a los que no funcionan o abusan, simple y sencillamente habría que despedirlos y elegir a nuevos, capaces de dar respuesta a nuestros requerimientos como sociedad.

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.

Para nuestro sistema político sería conveniente el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores, pero no indefinida y no en todos los casos, por ello, derivado de nuestro estudio, para que una reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución puedan 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.

La aplicación de este mecanismo electoral debería ir acompañada de otros ajustes al marco constitucional y legal como la reducción del número de diputados

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

plurinominales a 100 escaños y la ampliación de los distritos de mayoría relativa de 300 a 400. Así mismo, eliminar 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, y aquí hay un punto de conexión con lo que respecta a la ética y disciplina parlamentaria, así como con la regulación del cabildeo para evitar corrupción y tráfico de influencias.

Tomando en consideración lo anterior, concluimos que la mejor forma de optar por un sistema de reelección inmediata sería reformando 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 plurinominal. 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.

Aplicando esta fórmula, 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 y buenos legisladores en sus entidades federativas al haber logrado la reelección en varias ocasiones como diputados.

C) El Servicio Profesional de Carrera Legislativa.

El servicio civil o profesional de carrera es un sistema laboral que opera en la administración estatal de muchos países occidentales y tiene su principal sustento en distinguir la política de la administración, dando a la segunda las cualidades de permanente, profesional e imparcial con respecto a la primera.

Para cualquier congreso o parlamento del mundo es necesario contar con personal técnico capacitado en las diferentes materias de la vida pública, para así poder hacer frente a la especialización y recursos del Ejecutivo, y cumplir así su papel de equilibrio.

Por este motivo, muchos congresos han optado por implementar el servicio profesional, lo cual les garantiza que independientemente de la situación política imperante, el órgano legislativo siempre contará con personal experto y calificado para el desarrollo de las tareas parlamentarias.

En nuestro país, a pesar de que el servicio profesional existe formalmente en la *Ley Orgánica del Congreso* desde septiembre de 1999, para ambas Cámaras, su implementación es incipiente y el proceso se encuentra detenido por diversas causas que ya hemos analizados, por lo que el problema no es su implantación, sino su operación y desarrollo pleno.

La Cámara de Diputados y mucho menos el Senado tenían experiencia sobre un servicio profesional legislativo ya que el predominio del Ejecutivo sobre el Congreso y la existencia de una mayoría partidista con una disciplina interna les

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

permitía funcionar, situación que ha cambiado mucho y se acentuó a partir de la transición del año 2000.

La importancia de contar con un servicio profesional de carrera es indudable para ambas Cámaras, pero la realidad es otra, ya que en ninguna de las dos el servicio de carrera opera de acuerdo a lo establecido en la Ley.

En términos estrictos y técnicos ambas Cámaras han violentado la legislación al respecto y más allá de las dificultades de implementación de este sistema laboral se puede identificar un problema de carácter político.

La idea de contar con funcionarios de carrera no implica que los legisladores no puedan contratar personal profesional de su confianza, es decir, de su entera confianza política. Al contrario, estas dos circunstancias pueden coexistir y convivir armónicamente y redundar en beneficio del Congreso.

Las áreas que requieren de personal profesional, especializado, e imparcial son aquéllas que brindan apoyo permanente tanto a los legisladores individualmente como a los órganos de las Cámaras, tales como: grupos parlamentarios, órganos de gobierno, comisiones y comités. Estos órganos o áreas de las Cámaras del Congreso son fundamentalmente las comisiones, pilares esenciales de todo el trabajo parlamentario.

Concluimos entonces que sería muy oportuno y conveniente para ambas Cámaras del Congreso General, e incluso de las legislaturas locales, que se adoptara un sistema mixto de asesoría parlamentaria. Servicio profesional de carrera y libre designación de funcionarios.

En otras palabras, hablamos de contar con cuerpos técnicos de apoyo permanentes y profesionales emanados de procesos de selección y capacitación institucionalizados y al mismo tiempo permitir a los legisladores contratar a personal de su confianza para tareas similares, siempre y cuando reúnan un mínimo de requisitos que garanticen su nivel profesional y especialización en los temas legislativos.

De manera casual y espontánea sucede algo similar en las comisiones de la Cámara de Diputados, fenómeno que hemos estudiado y por lo que afirmamos que no hay como las experiencias propias, y esta ha brindado buenos resultados, incluso al grado de que en casi todas las comisiones ordinarias de la Cámara baja hay un asesor del servicio de carrera.

Es evidente que los tres temas tratados en el punto 8 de nuestro trabajo están íntimamente relacionados entre sí, y la implementación de modificaciones en estos tres aspectos del Congreso mexicano redundaría en un mejor desempeño legislativo y político, al menos desde el punto de vista teórico.

Comisiones más fuertes, legisladores capaces y responsables, y servicios de apoyo profesionales y especializados darían como resultado cámaras poderosas que puedan hacer frente al Poder Ejecutivo y dar mejores resultados a la sociedad.

D) La Ética y la Disciplina Parlamentaria.

Para la conclusión de este tema recordemos primeramente que para el desempeño de sus encargos los legisladores gozan de una prerrogativa o garantía que les otorga la *Constitución* conocida como “*fuero constitucional*”, que les permite, desde el plano teórico, desarrollar sus funciones con independencia de presiones o amenazas por parte de otros poderes o personas.

Adicionalmente definimos 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.

Resulta entonces fundamental comprender claramente el objeto y alcance de esta garantía constitucional de los legisladores federales para acotarlo dentro de un régimen legal de ética y disciplina parlamentaria que garantice a la sociedad el correcto 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.

Así pues afirmamos que la disciplina y la ética son valores que deben 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.

Teniendo claro el objeto del fuero constitucional en el “deber ser”, es obvio que en el ámbito del “ser” no ha sido cómo se espera y la percepción que los ciudadanos tienen de sus representantes es de personas que abusan de su posición de poder para satisfacerse así mismos, servirse del pueblo y no servir a la sociedad.

Recordemos entonces que 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.

Por esto y con el afán de fortalecer las instituciones, el Estado de Derecho y la democracia, es necesario modificar el esquema actual y darle al Congreso la

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

posición y reputación que requiere para ser el representante y garante de las causas del pueblo de México.

Los diputados y senadores son parte del Congreso, es decir, de un todo: el Poder Legislativo y por ello su desempeño está íntimamente ligado al del Congreso y su respectiva cámara, e impacta directamente en la percepción de la sociedad sobre sus instituciones y por ende en su fortalecimiento y desarrollo.

Ahora bien, aquí proponemos un régimen de ética y disciplina parlamentaria y con ello 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, 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 como diputados o senadores.

En el régimen actual, los legisladores tienen que ceñirse por mandato constitucional y legal a un código mínimo de disciplina, que nosotros hemos llamado disciplina parlamentaria, pero esto no es suficiente.

Por ello, incluir en la *Ley Orgánica del Congreso*, un apartado de Ética Parlamentaria, se justifica en el sentido de concordar normas éticas con normas jurídicas, con el objeto de procurar que diputados y senadores tengan un entorno de convivencia justa y digna en el cuerpo colegiado, que es el Poder Legislativo, y para motivar un comportamiento personal de reciprocidad al Congreso que integran, y de respeto a la función que desempeñan y principalmente hacia sus representados.

Así pues este régimen propuesto tendría por un lado: la auto sanción 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.

En primer lugar propusimos 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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 Orgánica del Congreso* las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los legisladores.

En el aspecto de su desenvolvimiento en el exterior, para evitar conductas impropias de los diputados y senadores fuera de sus respectivos Recintos parlamentarios propusimos que 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 y de los cuerpos a los que pertenecen.

Por ello es urgente establecer un órgano en cada Cámara, como existe en otros congresos y parlamentos del mundo, 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.

La propuesta se redondea al establecer en las Cámaras del Congreso 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.

Sería necesario también 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, reconociendo así sus diferencias organizativas.

Por último reiteramos 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.

E) El Cabildeo Parlamentario.

En este último apartado de conclusiones primero hay que recordar nuestro concepto base: el cabildeo es el proceso de alcanzar metas de políticas gubernamentales, casi siempre en pro de intereses privados, mediante la aplicación selectiva de presión política.

De la mano de lo anterior, la tarea de un cabildero entonces, es convencer a los formuladores y decisores de las políticas públicas y gubernamentales para que adopten un determinado plan de acción. Estos usan muchas y variadas técnicas para alcanzar su objetivo.

Los cabilderos recaban información y hacen investigaciones políticas y técnicas que presentan a los decisores para persuadirlos o disuadirlos sobre algún particular e influir sus decisiones.

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.

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.

Tanto el cabildeo y la promoción de causa son legales y nadie puede impedir que se lleven a cabo, sólo que la Constitución no los contempla como tal, por ello tal como lo explicamos, 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 una clasificación que presentamos³⁹¹, desglosamos como agentes de cabildeo y promoción de intereses, al Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, a las empresas y sus organizaciones patronales, los sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles, etcétera, así como a los propios despachos de cabildeo, y los organizamos en tres grandes grupos: 1) entidades de cabildeo públicas; 2) entidades de cabildeo privadas, y 3) entidades de cabildeo sociales.

³⁹¹ VER: Cuadro III.1, Clasificación de Entidades de cabildeo y promoción de causa en el Congreso General.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

El cabildeo por si mismo no representa un problema, sino el hecho de que no se encuentra reglamentado o regulado, pues de acuerdo al marco legal de nuestro país es una actividad lícita, pero puede llevar a conductas de corrupción y tráfico de influencias, tal como sucede o ha sucedido en otros países.

Difícilmente en esta etapa de nuestra vida política 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.

El cabildeo constituye ya 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.

Tomando en cuenta las experiencias propias y comparadas en este trabajo proponemos que sería conveniente (para el caso federal) establecer como lo planteó en su momento el senador Fidel Herrera un Título específico en la *Ley Orgánica del Congreso* que delimite 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 tal como la propuso en su momento 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.

Lo fundamental de esta nueva legislación sería dar cauces formales al cabildeo entre Poderes e instituciones públicas y regular el cabildeo privado y de las organizaciones sociales, obligando a quienes ofrecen servicios de cabildeo y a quienes pretenda 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.

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.

U N A M

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales, para la actividad de cabildeo.
- Considerar que el cabildeo es una profesión que necesita tener algún tipo de certificación emitida por alguna autoridad.
- Producir un código de ética de la actividad en cuestión.
- Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo ante el Congreso General y el Ejecutivo Federal.
- 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.
- Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de los gobiernos locales y municipales.
- Regular las actividades de cabildeo en México de los nacionales, de los extranjeros y de los nacionales cuando se asocien o participen conjuntamente con los extranjeros.
- Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

Así pues, concluimos que 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.

Por último es de hacer notar la enorme relación que existe entre los últimos dos temas de este trabajo: La ética y la disciplina parlamentaria y el cabildeo.

Debido a que no contamos con reglas claras para regular el cabildeo y mucho menos con un régimen claro y moderno de ética y disciplina parlamentaria, los legisladores mexicanos son extremadamente vulnerables a las ofertas, presiones y chantajes de cabilderos sin ética y compromiso, lo cual se traduce en corrupción, tráfico de influencias y por ende en debilitamiento de las instituciones y el Estado de Derecho.

Por ello es fundamental avanzar en la legislación de estos dos temas para fortalecer nuestras instituciones y al sistema político mexicano en su conjunto.

En fin, cerramos estas conclusiones y este trabajo dejando algunos temas en el tintero para ser tratados en un estudio posterior, ya que también corresponden al impacto de la transición en nuestro sistema político y como esta afectó igualmente las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en procesos como:

- a) Un nuevo orden del ejercicio y la fiscalización de los recursos públicos, que comprende la modernización de los procedimientos de aprobación de la

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos así como su posterior revisión en la Cuenta Pública.

b) Replanteamiento de los proceso de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en aspectos como: El formato del Informe Presidencial, el régimen legal de comparecencias de los funcionarios públicos ante el Pleno y las comisiones de las Cámaras, el proceso de solicitud de información y documentación al Ejecutivo, y la elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

c) Modernización de los mecanismos de contrapeso entre los Poderes tales como: el veto presidencial, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

TESIS
EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

ANEXO ÚNICO.

Cuadros analíticos de diez iniciativas de reforma constitucional que proponen la reelección inmediata de los legisladores.

1: CÁMARA DE DIPUTADOS	LVII Legislatura	29 de octubre de 1998
Dip. Mauricio Rossell Abitia	PRI	

Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO UNICO.- 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

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el 1 de septiembre del año 2000.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

2: CÁMARA DE DIPUTADOS	LVII Legislatura	29 de octubre de 1998
Dip. Julio Castrillón Valdez	PAN y PRD	

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

UNICO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3: CÁMARA DE SENADORES	LVII Legislatura	14 de diciembre de 1999
Sen. Adolfo Aguilar Zinser	PVEM (independiente)	

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:

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

Artículo 59.- Los senadores y diputados podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato, de acuerdo a 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.*]

4: CÁMARA DE DIPUTADOS	LVII Legislatura	1° de junio de 2000
Dip. Miguel Quiroz Pérez	PRI	

Decreto que reforma los artículos 59 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO UNICO.- 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

suplentes, salvo en los casos y modalidades que correspondan a la reelección prevista en el párrafo anterior.

"Artículo 116.- ...

I. ...

II. ...

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.

5: CÁMARA DE DIPUTADOS	LVIII Legislatura	27 de marzo de 2001
Dip. 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 61; 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

párrafo al artículo 71; 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 período 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 período 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 períodos consecutivos los primeros y por más de tres períodos 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

UNICO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

6: CÁMARA DE DIPUTADOS	LVIII Legislatura	21 de noviembre de 2001
Dip. José Francisco Yunes Zorrilla		PRI

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

"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.

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.

7: CÁMARA DE DIPUTADOS	LVIII Legislatura	20 de marzo de 2002
Dip. 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

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

suplentes que hubieren estado en ejercicio, podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.

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.

8: CÁMARA DE SENADORES	LVIII Legislatura	10 de abril de 2003
Sen. 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 período 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

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.

9: CÁMARA DE DIPUTADOS	LIX Legislatura	27 de abril de 2004
Dip. René Cabrera Meza		PRI

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 1° 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.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

10: CÁMARA DE SENADORES	LIX Legislatura	29 de abril de 2004
Sen. Jeffrey Max Jones Jones		PAN

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.]

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

TESIS

**EL IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL AÑO 2000 EN LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

BIBLIOGRAFÍA.

• LIBROS:

Al CAMP, Roderic; “La Política en México”; Siglo XXI; México 1995.

ARTEAGA Nava, Elisur; “Constitución Política y Realidad”; Siglo XXI; México 1997.

ARTEAGA Nava, Elisur; “Tratado de Derecho Constitucional”; Oxford; México 1999.

BATIZ Vázquez, Bernardo; “Teoría del Derecho Parlamentario”; Oxford; México 1999.

BECERRA, Ricardo, Et. Al.; “La Mecánica del Cambio Político en México, elecciones, partidos y reformas”; Cal y Arena; México 2000.

BERLÍN Valenzuela, Francisco; “Derecho Parlamentario”; Fondo de Cultura Económica; México 1993.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Angel; “Cuestiones de Técnica Legislativa”; Academia Mexicana de Derecho Parlamentario; México 1999.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Angel; “El Dictamen Legislativo”; Cámara de Diputados; México 1997.

CARPIZO McGregor, Jorge; “El Presidencialismo Mexicano”; Siglo XXI; México 2000.

CERVANTES Herrera, José; “El Estatuto de las Diputadas y de los Diputados en el Estado de Guanajuato, las garantías parlamentarias y los derechos fundamentales”; Congreso del Estado de Guanajuato, LVII Legislatura; México, 1998.

CORTÉS Campos, Josefina y RAIGOSA Sotelo, Luis; “Las Facultades de Control del Senado de la República”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Ángel Porrúa; México 2003.

COSSÍO D., José Ramón; “Los Órganos del Senado de la República”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Angel Porrúa; México 2003.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

COSSÍO D., José Ramón y RODRÍGUEZ Huerta, Gabriela; “El Senado de la República y las Relaciones Exteriores”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Ángel Porrúa; México 2003.

COVIAN Andrade, Miguel; “El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural”; Covián; México 1998.

Contribuciones 1/1995; “Sistemas Políticos Comparados”; Ed. Konrad Adenauer; Argentina.

DEL ROSAL y Hermosillo, Alfonso; “El Reordenamiento Administrativo en la Cámara de Diputados”; Universidad Iberoamericana; México 1999.

DÍAZ-SANTANA, Héctor; “Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: Una Reforma Pendiente”; México.

“El Poder Legislativo en la Actualidad”; Cámara de Diputados y UNAM; México 1994.

“Fundamentos Constitucionales de la nueva Cámara de Diputados”; Cámara de Diputados LVII Legislatura; México 1998.

GAMIZ Parral, Máximo; “Legislar, quién y cómo hacerlo”; Noriega; México 2000.

HERRERA Beltrán, Fidel; “La División de Poderes en México”; Cámara de Diputados; México 2000.

KRAUZE, Enrique; “Biografía del Poder”; Tus Quetes; México 1997.

KRAUZE, Enrique; “La Presidencia Imperial”; Tus Quetes; México 1997.

“La Organización de la Administración Pública en México”; INAP y Noriega; México 1999.

LERDO DE TEJADA, Sebastián y GODINA Herrera, Luis Antonio; “El Lobbying en México”; Miguel Ángel Porrúa; México 2004.

LOAEZA, Soledad; “El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994”; FCE; México 1999.

LUJAMBIO, Alonso; “El Poder Compartido”; Editorial Océano; México 2000.

“Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”; Cámara de Diputados; México 2000.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

MEJÍA, Raúl y OROZCO, Wistano; “El Senado de la República y la Política Interior”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Ángel Porrúa; México 2003.

MENDOZA Berrueto, Eliseo; “El Presidencialismo Mexicano”; FCE y Colegio de la Frontera Norte; México 1998.

MORA–DONATTO, Cecilia; “Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político”; Cámara de Diputados y UNAM; México 1998.

MORA–DONATTO, Cecilia; “Principales Procedimientos Parlamentarios”; Cámara de Diputados LVIII Legislatura; México 2000.

MORA–DONATTO, Cecilia; “Temas Selectos de Derecho Parlamentario”; México 2001.

NOHLEN, Dieter; “Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico–empírico”; TRIFE, IFE y Fundación Friedrich Naumann; México 1999.

ORELLANA Moyao, Alfredo y OROZCO García, Wistano; “El Futuro del Senado de la República”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Ángel Porrúa; México 2003.

PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (compiladores); “La Cámara de Diputados en México”; Miguel Ángel Porrúa; México 2000.

RAIGOSA Sotelo, Luis; “Las Funciones Legislativas y no Legislativas del Senado”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Ángel Porrúa; México 2003.

RODRÍGUEZ Lozano, Amador; “La Reforma al Poder Legislativo en México”; Cámara de Diputados, LVIII Legislatura e IJ-UNAM; México 2003.

ROSSELL Abitia, Mauricio; “Congreso y Gobernabilidad en México”; M.A. Porrúa; México 2000.

RUIZ Massieu, José Francisco; “El Parlamento”; Congreso del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura; México 1996.

SÁNCHEZ Campuzano, Francisco Javier; “Manual del Legislador”; Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRI; México 2002.

SARTORI, Giovanni; “Ingeniería Constitucional Comparada”; FCE; México 2003.

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

SAYEG Helu, Jorge; “El Poder Legislativo Mexicano”; Ed. TRILLAS; México.

SERNA, José María; “Derecho Parlamentario”; Ed. Mc Graw Hill; México.

TENA Ramírez, Felipe; “Derecho Constitucional Mexicano”; Porrúa; México 1995.

TORRES, Juan Ángel; “Más allá de la Transición”; Ediciones Delfos; México 2001.

TOSI, Silvano; “Derecho Parlamentario”; Ed. M.A. Porrúa; México.

UGALDE, Luis Carlos; “Vigilando al Ejecutivo”; M.A. Porrúa; México 2000.

VALADES, Diego; “El Control del Poder”; Porrúa; México 2000.

VALADES, Diego y Miguel Carbonell (coordinadores); “Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI”; Cámara de Diputados LVII Legislatura y UNAM; México 2000.

XOPA, José Roldán; “El Sistema de Fuentes del Senado”; Cámara de Senadores LVIII Legislatura, ITAM y Miguel Angel Porrúa; México 2003.

- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

BOBBIO, Norberto; “Diccionario de Ciencia Política”; Siglo XXI; México 1998.

“Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública”; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México 1978.

“Diccionario Universal de Temas Parlamentarios”; Cámara de Diputados y M.A. Porrúa; México 1998.

“Enciclopedia Parlamentaria de México”; Instituto de Investigaciones Legislativas; México 1997.

- REVISTAS:

“Crónica Legislativa”; Cámara de Diputados LVII Legislatura; México.

“Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados”; Cámara de Diputados. (LVII, LVIII y LIX Legislaturas).

“Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores”; Cámara de Senadores. (LVIII y LIX Legislaturas).

U N A M
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Alfonso Del Rosal y Hermosillo

“Quórum Legislativo”; Cámara de Diputados LIX Legislatura, CEDIP, México.

“Revista del Senado de la República”; Cámara de Senadores; México. (LVI y LVII Legislaturas).
