



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL PODER LEGISLATIVO Y SUS INCOMPATIBILIDADES EN
FUNCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

MIGUEL ÁNGEL MÉNDEZ MANDUJANO

ASESOR: DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA

FECHA: MARZO, 2015

Santa Cruz Acatlán, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

A través de estas palabras, quiero expresar mi profundo y sincero agradecimiento por compartir conmigo esta etapa de vida académica; primeramente a mis padres Ana María y Carlos con mi cariño y reconocimiento por ser la base que me permitió llegar al final de mi carrera profesional al brindarme la oportunidad, su confianza y respaldo; a mis hermanos Ana Patricia y Carlos que me apoyaron incondicionalmente para superarme día a día; a mis sobrinos Ricardo y Aidé quienes me comparten en todo momento risas y alegrías.

Mi gratitud al Doctor Jaime Cárdenas Gracia, quien aceptó formar parte de la asesoría de esta tesis de licenciatura; sus conocimientos, experiencia y eficaz consultoría se convirtieron en herramientas que contribuyeron a reforzar las ideas plasmadas y ayudaron a finalizar este trabajo; asimismo a la Dra. Elisa G. Cuevas, al Mtro. Juan J. Sanabria y, a la Lic. Norma Soto, expresarles mi gratitud por el apoyo brindado.

Con gran evocación, quiero dar las gracias a mis amigos de la Cámara de Senadores: Ariadna Treviño, Vicente Pando, Yuri Meza, Raúl González y, Fermín Rivas quienes siempre estuvieron pendientes del avance de mi tesis y mi crecimiento laboral; a mis amigos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán: Enrique Reyna, Luis Miguel Cruz, José Juan Aragón, Eduardo Zapata, Carlos A. Hernández, y Cristian García por ser el enlace que abre la memoria a la vida académica; también, con profundo aprecio a mis camaradas del Colegio de Ciencias y Humanidades, plantel Azcapotzalco: Francisco D. Bautista, Carlos Hernández A., Daniel Estévez y, Javier Zarate quienes con más de diez años de amistad aun continuamos superándonos; quiero reconocer el aval brindado por Sebastián Sánchez, Hugo Rulfo, César Giles, Angélica Sánchez, ahora como profesionistas compartimos un camino y una meta; a David I. Muñoz, una persona muy cercana para mí y a quien con mucho afecto siempre me apoyo en mis actividades académicas, auxiliándome en todo momento para finalizar este proyecto.

Con una enorme reminiscencia agradecer a la Dra. Lucero Ramírez León, quien contribuyó a mi preparación profesional y laboral al brindarme un espacio de trabajo y de oportunidad en la investigación legislativa y docencia; su ejemplo de superación y profesionalismo fueron la base de mi experiencia para alcanzar las metas deseadas.

A mi hermosa novia, Susana Trejo en quien siempre he tenido el ejemplo para ser un buen profesionista y es también quien me ha brindado su amor, cariño y confianza.

Finalmente quiero hacer un reconocimiento a nuestra máxima casa de estudios: la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, que albergan profesionistas y procuran formar jóvenes con más y mejores conocimientos.

A todos ustedes, ¡MUCHAS GRACIAS!

EL PODER LEGISLATIVO Y SUS INCOMPATIBILIDADES EN FUNCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I: LA INCOMPATIBILIDAD LEGISLATIVA: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO, FIGURAS ALEDAÑAS Y DERECHO COMPARADO.....	- 1 -
1.1 Definiciones.....	- 3 -
1.1.1 El legislador como actor representante.....	- 4 -
1.1.2 La Incompatibilidad Legislativa: una aproximación teórica.....	- 10 -
1.1.3 Clasificación del tipo de incompatibilidades legislativas	- 12 -
1.2. Figuras relacionadas a la Incompatibilidad Legislativa.....	- 14 -
1.2.1. La incompatibilidad y los Estatutos Parlamentarios.....	- 14 -
1.2.2. La incompatibilidad y la Ética Legislativa.....	- 16 -
1.2.3. El Cabildeo y la Incompatibilidad Legislativa	- 20 -
1.2.4. El problema del Fuero Constitucional como herramienta impunidad	- 23 -
1.2.5. Conflicto de Interés, un fenómeno presente en el Congreso.....	- 26 -
1.3. La Incompatibilidad Legislativa en diferentes regiones del mundo.....	- 29 -
CAPÍTULO II: LA INCOMPATIBILIDAD LEGISLATIVA EN MÉXICO Y SU ORDENACIÓN JURÍDICA ACTUAL..	- 33 -
2.1. Antecedentes de incompatibilidad en México.....	- 34 -
2.2. La ordenanza jurídica acerca de las incompatibilidades y sus figuras.....	- 40 -
2.3. Los vacíos legales para regular la Incompatibilidad Legislativa y sus figuras aledañas: los caso de los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores y su atadura a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	- 45 -
CAPÍTULO III: CASOS DOCUMENTADOS	- 55 -
3.1. La intromisión empresarial en el Congreso de la Unión durante la LVIII y LIX Legislatura (2000-2006).-	- 56 -
3.1.1. Los contratos de Juan Camilo Mouriño y PEMEX	- 59 -
3.1.2. Incompatibilidad de funciones públicas con funciones privadas: el caso de Fauzi Hamdán Amad y la empresa Protexa	- 63 -
3.1.3. Diego Fernández de Cevallos y los litigios contra el Estado	- 66 -
3.2. Los casos acontecidos en la LX y LXI Legislatura (2006-2012).....	- 72 -
3.2.1. Ley Televisa.....	- 75 -

3.2.2.	Tabacaleras.....	- 79 -
3.2.3.	Rene Arce Círigo y el tráfico de influencia: el caso de Iztapalapa.....	- 79 -
3.3.	La LXII Legislatura y las reformas del Pacto por México.....	- 81 -
3.3.1.	La LXII Legislatura: el caso de la telebancada y los intereses de los legisladores.....	- 86 -
CAPÍTULO IV: INICIATIVAS QUE PRETENDEN REGULAR LA INCOMPATIBILIDAD.....		- 95 -
4.1	Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LVIII hasta la LXII Legislatura.....	- 96 -
4.2.	Iniciativas presentadas en el Senado de la República de la LVIII hasta la LXII Legislatura.....	- 103 -
CONCLUSIONES.....		- 111 -
	Reforma en materia de Incompatibilidad Legislativa.....	- 119 -
	Reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	- 121 -
FUENTES CONSULTADAS		- 125 -
	Bibliográfica.....	- 125 -
	Bibliográfica en línea.....	- 130 -
	Fuentes institucionales.....	- 132 -
	Notas periodísticas [en línea].....	- 133 -
	Revistas consultadas.....	- 134 -
	Semblanzas curriculares.....	- 135 -
	Diputados.....	- 135 -
	Senadores	- 136 -
	Sitios de consulta.....	- 136 -
ANEXO 1		- 139 -
ANEXO 2.....		- 225 -

Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto..

***Sentimientos de la Nación
José María Morelos y Pavón
Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813***

Cualquiera que sea la actividad que estén destinados a desarrollar, los parlamentos democráticos son, antes que nada y sobretodo, asambleas electivas capaces de reivindicar y ejercer la representación política de una sociedad, de sus intereses, y de sus preferencias [sin embargo] mientras se sigan identificando los parlamentos sólo con la función legislativa, no sólo se seguirá hablando incorrectamente de ocaso del parlamento, sino que no se logrará ni siquiera comprender la real importancia del parlamento en los sistemas políticos democráticos, ni mucho menos plantear convincentemente eventuales reformas de los parlamentos y de las formas parlamentarias de gobierno.

***Gianfranco Pasquino
Bologna, abril de 2004***

INTRODUCCIÓN

A partir de 1997, luego de sesenta y ocho años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, iniciando en México una nueva etapa que no sólo traería reformas Constitucionales, sino también daría origen a un esquema de negociaciones y eventuales consensos entre las distintas fuerzas políticas para permitir cualquier acuerdo o proyecto de ley que se requiriera; en palabras de José Woldenberg, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, ningún partido pudo hacer su voluntad.

Esta nueva realidad puso en evidencia fenómenos que hasta ese momento no se discutían por la opacidad generada por una mayoría dominante, tal es el caso de la Incompatibilidad Legislativa, entendida como un esquema en el que entran algunos legisladores quienes, aprovechándose de todo lo que implica su encargo como representantes, lo utilizan para obtener beneficios personales, políticos o económicos, ejerciendo una actividad paralela a la funciones representativas del Estado.

Éste tipo de discusiones se puso más en evidencia con la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, cuando se comienza una nueva etapa que pondría al Congreso de la Unión en el lugar que originalmente le correspondía, como una representación social, no subordinada a las decisiones del Presidente de la República, convirtiéndose en escenario para los acuerdos políticos. De hecho, durante su toma de posesión, Vicente Fox Quezada, declaró que en su gobierno el Presidente propondría y el Congreso dispondría; a partir de entonces el Legislativo ha intentado asumir su papel como poder autónomo garante de una democracia recientemente germinada.

Sin embargo, es pertinente aclarar que la pluralidad en el Congreso de la Unión y la alternancia en el Poder Ejecutivo si bien trajeron cambios significativos, sobre todo para el Poder Legislativo, no fueron suficientes para modificar las

reglas del juego hacia dentro, tan es así que las reglas empíricas en México de los Estatutos Parlamentarios, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los principios del Congreso, se han mantenido sin grandes alteraciones, salvo el establecimiento de determinados cánones en los reglamentos respectivos de las Cámaras que tienen como objetivo ordenar el proceso legislativo.

La realidad política y la falta de consolidación del Poder Legislativo como una verdadera representación de la ciudadanía¹ han puesto en evidencia que existen otros intereses que pueden mover a los diputados y senadores, más allá de su papel como representantes de la sociedad; intereses que en ocasiones contravienen la responsabilidad del cargo, por ello entre otras cosas, en los últimos catorce años se han presentado iniciativas enfocadas a regular fenómenos como el de la Incompatibilidad Legislativa.

El propósito de este estudio es analizar la figura de Incompatibilidad Legislativa y la escasa normatividad al respecto, teniendo como objetivo detectar cuáles son los factores político-jurídicos que impiden su regulación y ampliar, toda vez que se tiene la hipótesis de que los artículos Constitucionales 62 y 125 no alcanzan para regular las practicas que hoy en día ejercen algunos legisladores para beneficiarse de su cargo e impulsar a la vez asuntos concretos para su beneficio.

Para intentar explicar el fenómeno de la Incompatibilidad Legislativa se abordarán conceptos tales como representación, autonomía del ejercicio de la función del legislador, Estatutos Parlamentarios, Ética Legislativa, incompatibilidades legislativa y su diferencia en funciones públicas y privadas, Fuero Constitucional, Conflicto de Interés, Cabildeo o Lobby, Poder Legislativo, Parlamentario o Legislador, Sistema Presidencial y Sistema Parlamentario.

¹ Durante los meses de febrero y marzo de 2012, la empresa Paramétrica, realizó una encuesta nacional acerca de la opinión que tiene la ciudadanía sobre el trabajo que desempeñan los legisladores en México. La empresa concluyo que la mitad de los mexicanos desapruaba el trabajo que realizan los representantes políticos. La encuesta afirmó en datos, que los Diputados reciben un 31% de aprobación y un 46% de desaprobación, mientras que los Senadores reciben un 28% de aprobación frente a un 48% de desaprobación.

Se analizarán algunos casos donde se ha intentado demostrar la influencia que ejercen algunos grupos de poder político y económico sobre los legisladores, para tal propósito se describirán asuntos muy concretos que han generado polémica en la tribuna del Congreso y en la opinión pública, por los indicios de que hay intereses particulares ejerciendo presión para la aprobación o modificación de iniciativas.

En una primera parte, se precisará la teoría y concepto de Poder Legislativo y el significado de que es un Legislador; posteriormente ahondaremos en la terminología acerca de la Incompatibilidad Legislativa, tanto en la teoría mexicana como en la internacional, mediante la revisión de distintas definiciones acerca del tema; además se analizarán los Estatutos Parlamentarios donde mencionaremos los diferentes preceptos que se encuentran vinculados con la libertad e independencia del legislador frente a las presiones que podrían interrumpir y poner en riesgo la labor parlamentaria del Legislador.

Para completar la perspectiva presentada, se recurrirá a la experiencia internacional para indagar otros casos, y la forma en que se ha venido regulando el fenómeno de la Incompatibilidad Legislativa en países como Estados Unidos, Reino Unido, Chile, Argentina, España, Estados Unidos y Canadá.

Asimismo, señalaremos los antecedentes normativos que ha tenido la incompatibilidad y como se ha ido desarrollando su análisis en el parlamento mexicano desde el siglo XIX hasta nuestro días.

Y finalmente, como parte complementaria a esta investigación retomaremos de manera particular algunas propuestas que se han presentado con el propósito de regular la Incompatibilidad Legislativa desde la Cámara de Diputados y el Senado de la República, y a manera de conclusión se diseñara una propuesta alterna que pretenda reglamentar este fenómeno.

Cabe señalar que el interés que hay acerca de investigar acerca del tema de la Incompatibilidad Legislativa, como contenido central de esta investigación es

pretender integrar a los escasos acercamientos que la Ciencia Política en México ha tenido con el Poder Legislativo. Alonso Lujambio, en su libro Estudios Congresionales (2013) destacó que los escritos que hay en la Ciencias Política sobre el parlamento aun son escasos ya que la misma Ciencia Política en algunos sectores académicos no ha considerado, en la justa dimensión, los resultados que ha logrado el Congreso mexicano desde antes de los inicios de la alternancia en 1997 y su posterior pluralidad. Más aún, se ha ignorado el análisis del mismo actuar parlamentario y sus actores, lo que ha dejado completamente en manos de los juristas el análisis institucional de este órgano tomador de decisiones.

Analógicamente subrayamos, que el interés de abordar un tema acerca del Poder Legislativo, como objeto de estudio, es debido al hallazgo de la deficiencia en la investigación legislativa; actualmente el desarrollo bibliográfico con referencia al legislativo o al actuar parlamentario, solo se localiza en pocas publicaciones que realiza el mismo Congreso de la Unión y algunas editadas por los centros de investigación académica de las distintas instituciones de nivel superior en el país.

Espero que esta investigación pueda trascender más allá de los límites permitidos por la académica, y permitir la apertura hacia un debate acerca ese poder olvidado por los ciudadanos.

CAPÍTULO I

LA INCOMPATIBILIDAD LEGISLATIVA: UN ACERCAMIENTO TEÓRICO, FIGURAS ALEDAÑAS Y DERECHO COMPARADO

El Poder Legislativo en la tradición mexicana, ha sido concebido como un órgano Constitucional que compone la división de poderes en un Estado democrático; su propósito es mantener una representación popular, a través de las figuras de diputados y, senadores quienes mediante su cargo tienen en su haber la labor fundamental de construir políticas públicas, con el objetivo de tener un consenso social y político más desarrollado.

En este propósito, los actores encargados de la función representativa, tienen como parte de su función elaborar políticas públicas que se conviertan en el reflejo de las necesidades de los ciudadanos a quienes representan, así como también mantener una soberanía a través de un sistema bicameral², electo de manera democrática como el que México actualmente cuenta; sin embargo, la función legislativa en su actores, se encuentra regulada con una serie de principios y reglas para el correcto ejercicio de su función, así como para la debida protección de la libre expresión de los legisladores; por ello un tema que se desprende y que actualmente debe ser considerado como pieza de análisis en la nueva forma de trabajo legislativo es la llamada Incompatibilidad Legislativa, la

²Durante la evolución histórica, y con base a la teoría político-legislativo, surge una conjetura sobre la separación dentro del mismo Poder Legislativo, explicándose como la estructura bicameral que corresponde la división entre cámara alta y cámara baja, cámara aristocrática y cámara popular, esta adquiere sentido como una respuesta al equilibrio entre el poder real y el poder popular. Asimismo, en México, el termino de cámara baja y cámara alta son utilizados comúnmente por los medios de comunicación de prensa escrita y de televisión. Sin embargo, el manejo de estos conceptos es erróneo debido a que la idea de una cámara alta hace referencia a una asamblea representativa con miembros de la burguesía o del feudalismo; mientras que el concepto de cámara baja hace noción a aquella asamblea electa por el pueblo de manera democrática y bajo la ordenanza que dictaba la sociedad. Está es un equívoco común que suele utilizarse a la hora de analizar o referirnos alguna de la Cámaras del Congreso de la Unión.

cual generalmente es conceptualizada como la prohibición hacia los legisladores de ejercer una función paralela durante el desempeño del cargo legislativo.

La definición de incompatibilidad presentada en las últimas líneas del párrafo anterior, ha sido retomada y analizada en pocos esquemas jurídicos-normativos de la legislación mexicana actual; sin embargo, debido a la escasa investigación legislativa que hay acerca del tema, nos hace reflexionar sobre la necesidad que hay para abordar y enriquecer el debate sobre el mismo; debido a que desde la promulgación de la Constitución de 1917, los artículos 62 y 125 que señalan esté mecanismo no han sufrido modificación alguna; aunque hay que mencionar que se han presentado en las tribuna de las Cámaras del Congreso de la Unión, una serie de propuesta que esperan sean tomadas en consideración para tener un régimen de incompatibilidades legislativas amplio.

Para conocer el tema sobre la Incompatibilidad Legislativa y los diversos temas que lo rodean, hay que recordar algunos puntos teóricos que son poco retomados en la Ciencia Política³ actual y que dan antecedentes del tema como es, por ejemplo algunas bases clásicas que describen el pensamiento parlamentario y que son presentadas en visiones reputadas como las de Looke,

³ Alonso Lujambio, señaló en su obra *Estudios Congresionales*, que la visión politológica del Congreso mexicano requiere en primer término de un acercamiento histórico y posteriormente jurídico al objeto de estudio que es el Poder Legislativo. Lujambio, afirma que la labor del politólogo que busque involucrarse en algunos temas relacionados al trabajo, funcionamiento y ejercicio del Congreso debe revisar la literatura histórica sobre el tema, ya que por el lado histórico los especialistas en la rama, no han revisado y analizado los acontecimientos de ese poder encargado de la representación. Con base en lo anterior, se justifica la idea de que la Ciencia Política debe ser una rama adicional junto con la ciencia jurídica y la historia, para hacer una critica de ese ente institucional olvidado en nuestro país.

En este contexto hay que decir que el Poder Legislativo enfrenta un grave problema a partir del sistema de fuentes vigentes, que dan vida y fundamento a todo actuar. Los razonamientos teóricos, estructuran en buena medida los debates y contenidos en la constitucionalidad, atendiendo algunos aspectos olvidados en la regulación del mismo parlamento. La incompatibilidad legislativa es uno de esos aspectos rezagados como se ha señalado anteriormente.

Montesquieu, Hobbes, Rousseau, quienes estructuraron concepciones teóricas y prácticas que al mismo tiempo abrieron camino a otros autores como Kant, Burke, al mismo Sieyés; todos ellos a partir de sus posiciones idearon sus modelos de representación en la construcción de sus propios Estados y concretaron un pensamiento definido que ha estructurado lo que hoy conocemos como Poder Legislativo y la responsabilidad de los actores parlamentarios en el ejercicio de sus funciones; en general partieron del postulado fundamental acerca de que el parlamento o asamblea es un supremo poder, estructurándolo como el alma del cuerpo político que no podía ser arrebatado a quienes ya les fue entregado y salvaguardando un esquema de representación social en diversas estructuras que van desde las ideas republicanas, monárquicas y democráticas (Chevallier 1967).

1.1 Definiciones

Hemos retomado en párrafos anteriores y de manera general una parte filosófica e histórica que integran el estudio referente al Parlamento. Sin embargo, cabe destacar que en el ambiente político resulta fundamental preguntarse por aquellas instituciones que hay en el sistema político y que sirven para transformar el estado de las cosas.

En esta parte, se pretende presentar algunas definiciones acerca del tema de la Incompatibilidad Legislativa y como su relación y su actual norma afecta el desempeño legislativo. Para comenzar este capítulo, definiremos primeramente a ese actor el cual es influido por la Incompatibilidad Legislativa que es el legislador.

José del Tronco (2009), afirma que el Poder Legislativo es una pieza clave para las democracias, el cual es considerado como el órgano más poderoso del arreglo institucional; pero su naturaleza institucional no podría llevarse a cabo sin los actores que se integra como un órgano con la capacidad de representar la pluralidad de intereses de la sociedad, lo cual es un principio esencial de las democracias. En esencia, afirma que los legisladores junto con su trabajo constituyen la creación de leyes que representan la voluntad general y la

pluralidad de la sociedad.⁴ Pero cabe cuestionar a esta figura en la teoría y cómo su desarrollo, lo ha llevado por diversas etapas en primera instancia consolidándolo como un representante popular y a la postre en el caso mexicano, visto como un interprete solo de los intereses personales del mismo o incluso de una serie de comparsas con un mismo fin u objetivo.

1.1.1 El legislador como actor representante

Como puede observarse hablar de representantes y representación, es aludir al encargo que desempeña un ciudadano que ha sido electo al interior de una comunidad, con el propósito de transmitir y defender los intereses de sus representantes. En este sentido, el mandato es el imperativo de cumplir con ciertos objetivos, que corresponden a la oferta que hiciera el candidato a sus electores a cambio de votos. En cierto sentido votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública y actividades que el parlamentario tiene.

El desarrollo del régimen democrático, ha supuesto también el fortalecimiento de este mandato imperativo, como un instrumento para valorar la acción de quienes ostentan el cargo de legislador, y sopesar la rendición de cuentas al momento de votar. (Guerrero 2004:24-25)

Actualmente, los legisladores son los encargados de realizan la función de representar a la sociedad, hay que recordar que el concepto de representación específicamente en lo que se refiere a seres humanos es la acción de representar

⁴Actualmente en México, el Congreso de la Unión es el escenario donde se delibera y acuerda los asuntos más relevantes para el desarrollo institucional, social y económico del país. Sin embargo, frente a la pluralidad, a la falta de consenso junto con la ausencia de mayorías absolutas y la incipiente cultura política democrática, el Parlamento mexicano no ha logrado posicionarse frente la ciudadanía como un actor confiable y efectivo para generar acuerdos que estén en línea con el interés público. Por el contrario, los últimos años se ha caracterizado por un creciente descrédito de los legisladores ante la ciudadanía.

a otro seres humanos (Valencia 2012:21). Sin embargo el concepto "representar" es complicado de ahondar, debido a todos los ámbitos jurídicos, sociológicos y políticos que representa. En la teoría, y de acuerdo al contexto democrático que presenta Aldo Muñoz en su ensayo el Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política (2004), existen cuatro posibles razones por las cuales los legisladores tienen en su deber el fin de representar los intereses de sus representados:

- a) Sólo las personas con espíritu de servicio público buscan ser representantes populares;
- b) En el caso de que los representantes populares no tenga la capacidad política que se demandan de ellos, los ciudadanos usan el sufragio para seleccionar a los mejores;
- c) Si algún representante popular, aproveche su cargo para defender intereses o valores diferentes a los del pueblo, los votantes pueden incidir en su exclusión del gobierno;
- d) La separación de poderes en la democracia genera pesos y contrapesos, lo cual da lugar a que los representantes elegidos por medio del sufragio actúen a favor del mejor interés con objetivo de encontrar el bienestar. (Muñoz Armenta 2004:69)

A los efectos de éste, también ocurre que los representantes populares para ser electos y reelectos⁵, en un régimen democrático suelen tener objetivos que

⁵Luego del proceso revolucionario que tuvo México durante los inicios del siglo XX, y la malformación política en los poderes Ejecutivo y Legislativo, se impulsó en 1933 un conjunto de reformas a la Constitución de 1917, entre las cuales se buscó suprimir la eventualidad de reelección de cualquier persona que hubiese ostentado el cargo de Presidente de la República, Diputado Federal o Senador de la República con el propósito de reducir la inestabilidad latente en el país y mantener el lema nacional emergido del postulado maderista del "Sufragio Efectivo, No reelección" (Weldon 2004). A exactamente 81 años de este acontecimiento documentado en el Diario de los Debates, el Congreso de la Unión en su LXII Legislatura (SIL 2014) aprobó una reforma que modifica diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Con esta propuesta, la cual ya fue aprobada en diciembre de 2013 y publicada en el Diario Oficial de la Federación por el titular del Ejecutivo Federal el 10 de febrero de 2014, permite la reelección de diputados federales por cuatro periodos consecutivos, de diputados locales por tres periodos, y de senadores y presidentes municipales hasta por dos periodos; sin embargo, en el artículo decimo primero transitorio señala que la reforma

pueden calificarse como antes, durante y después de su gestión, como bien intencionados, pero distintos de lo que pretenden los representados, aunque no todo depende de la buena voluntad de los gobernantes: puede ser que los ciudadanos, en el marco de la democracia, sean ineficientes en la defensa de sus intereses a pesar de contar con los mecanismos adecuados de sanción, de manera que los representantes suponiendo lo que es mejor, pueden actuar de forma que no les guste a los representados.

Bajo la norma histórica, la concepción del Poder Legislativo en la tradición mexicana, se ha concebido como parte de la separación de poderes, en un órgano Constitucional que compone a un Estado democrático; su propósito es mantener una representación popular, a través de las figuras de diputados, senadores, quienes mediante su cargo tienen en su haber la labor fundamental de construir políticas públicas, con el objetivo de tener un consenso social y político más desarrollado.

Sin embargo, en un desarrollo conceptual, los legisladores como partícipes y reformadores en el acontecer de los grandes temas de transformación del país, muchas veces son actores que cotidianamente vemos en los medios de comunicación o en el análisis académicos que solo las instituciones de nivel superior en las ramas de ciencias sociales hacen sobre ellos. Como consecuencia de esto cabe preguntarse ¿Qué es un legislador?

El Diccionario de Términos Parlamentarios, define al legislador de la siguiente forma:

Legislador, del latín legislāto-rōris. Denomina o califica a la persona que legisla. El que forma o prepara las leyes. El que las aprueba, promulga y da fuerza a tales preceptos legales y obligatorios.

al artículo 59 de la Constitución que permite la reelección será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.

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; un gestor, un procurador del bienestar de los pueblos que presenta, habida cuenta de que, si bien es cierto que formalmente se debe salvaguardar a la nación, también se debe al distrito o circunscripción donde fueron electos.

En su libro, *Notas sobre Maquiavelo, la política y sobre el Estado*; Antonio Gramsci define al legislador bajo la siguiente exposición:

El concepto de "legislador" no puede dejar de ser identificado primeramente con el de político". Ya que todos son "hombres políticos" todos son también "legisladores". Será necesario, sin embargo, hacer algunas distinciones. "Legislador" tiene un preciso significado jurídico-estatal, es decir, significa aquellas personas que están habilitadas por las leyes para legislar. Pero puede tener también otros significados.

Todo hombre en cuanto es activo, o sea viviente, contribuye a modificar el ambiente social en el que se desarrolla (a modificar determinados caracteres o a conservar otros), tiende a establecer "normas", reglas de vida y de conducta. El ámbito de las actividades podrá ser mayor o menor, así como mayor o menor podrá ser la conciencia de la propia acción y de los fines. Por otro lado, el poder representativo podrá ser mayor o menor, siendo en esa medida, hecho eficaz por los "representantes" en su sistemática expresión normativa. Un padre es un legislador para sus hijos, pero la autoridad paterna puede ser más o menos consciente y así sucesivamente.

En general, puede decirse [...] que los legisladores, elabora directivas que deben transformarse en normas de conducta para los demás y al mismo tiempo, los instrumentos a través de los cuales esas directivas serán "impuestas" verificándose su ejecución. En este segundo grupo, el máximo de Poder Legislativo corresponde al personal estatal (funcionarios electivos y de carrera), que tiene a su disposición las fuerzas coercitivas legales del Estado. [...] La máxima capacidad del legislador se puede deducir del hecho de que a la perfecta elaboración de las directivas corresponde una perfecta predisposición de los organismos de ejecución y verificación y una perfecta preparación del consenso "espontáneo" de las masas que deben "vivir" esas directivas, modificando sus propios hábitos, voluntades y convicciones [...]. (Gramsci 1984:163-164)

Cabe agregar que la posición ideológica es admitida aunque con ciertas diferencias tal como lo señala Adam Przeworski (Muñoz 2004)⁶ quien afirma que los representantes se han identificado como decisores de los ciudadanos acerca de lo que deben y no pueden hacer, esta capacidad implica la posibilidad de que hagan valer las reglas del juego, aún en contra de la voluntad colectiva, estos es trabajar desde la mayoría y a pesar de la minoría. Por ende y de acuerdo a las concepciones jurídicas, en México, el legislador como producto de los comicios democráticos por tradición se convierte en el responsable del ejercicio de las funciones públicas, cuyo actuar debe ser con autonomía y autodeterminación, dentro del pleno respeto al Estado Constitucional de derecho y evitar por completo la imposición de normas o conductas que beneficien a solo unas cuantas personas. (INEHRM 1989).

En un mismo orden de ideas Edmundo Burle establecía:

El parlamento no es un Congreso de embajadores, donde se representan intereses distintos y hostiles [...] es una asamblea deliberante de una sola Nación, con un solo interés, que es el de la totalidad; en donde no deben servir de guía los fines, ni las preocupaciones locales, sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo deliberante en su conjunto. (Bailleres 2006:89).

Es decir, la democracia consolidada favorece la elección de un grupo de representantes que velaran por el interés colectivo de los ciudadanos, con plena autonomía, que los permita la potestad del ejercicio libre de su función, apegado estrictamente a derecho. En consideración muy impórtate bajo el pensamiento de autonomía de Kant, que vale la pena retomar aquí, es que trabajar en favor del deber ser, como sería el caso de un legislador no descansa en sentimientos, impulsos e inclinaciones.

⁶ Doctor en Relaciones Internacionales por la University de Kent en Canterbury, U.K. Coordinador de la Maestría en Economía y Gobierno y del Doctorado en Gestión Estratégica y Política del Desarrollo de la Universidad Anáhuac.

Por ello es que el estudio de la Incompatibilidad Legislativa moran en el carácter de garantía autónoma para el parlamentario, ya que la idea es fungir como componente encaminado a lograr la dedicación exclusiva del mandato popular dentro de sus funciones en el Congreso.

Para intentar explicar lo anterior, en el contexto actual de México, tomaremos lo escrito por Jaime Cárdenas:

Las incompatibilidades se establecieron como medida que impide al legislador depender del ejecutivo o de otros órganos del Estado y así mismo evitar la existencia un mandato imperativo sobre la función legislativa que limitara la libertad de opinión y de votación de los legisladores. (Cárdenas 2006)

En esta tesitura, es que cobra importancia el estudio sobre la Incompatibilidad Legislativa por que se busca ponderar la idea de la independencia del legislador frente a obstrucciones indebidas de otros poderes formales o informales, y asimismo evitar el uso del cargo legislativo como fin de obtención de beneficios que permitan posicionarse o favorecerse de manera política y/o económica (Conflicto de Interés). En otras palabras, se procura que el legislador realice su función sin condicionamientos de otras esferas del poder, que ejerza sus cometidos a partir del respeto al orden jurídico y a su conciencia individual, y que las posibles influencias de los poderes formales e informales no interfieran con sus opiniones y votos parlamentarios. (Cárdenas 2006).

Ahora bien, el ejercicio de la función parlamentaria y las acciones del legislador, puede tener individuos que tengan la especialización o profesionalización en temas concretos de política pública, con el propósito de obtener cambios sociales, políticos y económicos de manera positiva, e integrar si es así, las comisiones que puedan ayudar a fortalecer los cambios estructurales mas necesario para el país; sin embargo, Lucero Ramírez León (2014) señala, que la clasificación de un legislador, que apenas comienza a incursionar en el Parlamento, es considera como “generalista”, el cual es un término derivado del concepto “amateur” o sin experiencia; esta clase de parlamentarios, son reconocidos como los diputados o senadores que desarrollan su encargo de

manera rutinaria, es decir, la asistencia oportuna a la sesiones de la Cámara, reducir sus faltas al mínimo en la reuniones de comisión o grupo parlamentario; es decir, en palabras de Ramírez León (2014:111) se introducen al fenómeno del “arribismo”, lo que convertiría al legislador generalista, en crítico y aportador de ideas simples, sin profesionalizarse en algún tema especial durante el periodo de su labor.

En México, existen un número elevado de legisladores “generalistas” y se dan dos razones fundamentales:

- Debido al exceso de trabajo legislativo, que los obliga a pertenecer a distintas comisiones al mismo tiempo
- Reciben un presión fuerte por parte de los medios de comunicación para opinar por cualquier tema: (Ramírez 2014:112)

1.1.2 La Incompatibilidad Legislativa: una aproximación teórica

La incompatibilidad en el cargo legislativo se ha convertido en muchos países del orbe en amenazas que atentan contra el libre albedrío o independencia de los miembros de las Cámaras. Sin embargo, en diferentes naciones, esté problema se ha radicalizado hasta el punto en el que se han subsanados los vacíos legales en diferentes constituciones o estatutos de gobierno. Para obtener una percepción amplia acerca de este mecanismo, y poder construir una definición que nos permita encaminarnos en todo este ensayo hasta el final, me gustaría precisar con base a distintos autores y posturas, la concepción acerca de la incompatibilidad en las funciones legislativas.

Para iniciar el estudio acerca de la Incompatibilidad Legislativa y relacionarlo de fondo con las actividades del parlamentario, se requiere, en un primer plano comprender su conceptualización desde la regla gramatical. La Real Academia Española define la palabra incompatibilidad como un impedimento o tacha legal para practicar una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez (RAE 2014).

Benoit Pelletier establece que la incompatibilidad puede devenir en Conflicto de Interés, la corrupción, el tráfico de influencia y la utilización de la información privilegiada por parte del legislador para enriquecerse. (Cárdenas 2006:35)

Eloy García, sintetiza por otro lado, la estructura que compone a la incompatibilidad mediante el Derecho español basándose en tres características:

Por su razón: la regulación de la incompatibilidad es un herramienta que salvaguarda al Parlamento cara a las intenciones de corrupción que provienen de la Corona o el de los poderes que lo rodean, como una entidad de defensa a la autonomía del Parlamentario y la sociedad frente al poder del Estado o de terceras fuerzas no formales con el objetivo de garantizar la independencia de la representación política.

Desde su naturaleza: únicamente correspondería como asunto hacia el parlamentario y al propio Poder Legislativo

A partir de la disociación de otras figuras, y salvaguardar la representación popular del parlamentario.

Silvano Tosi en su obra Derecho Parlamentario (1996), conceptualiza la incompatibilidad como una prohibición establecida a los elegidos [legisladores] de obedecer o depender de cualquier clase de sumisión con el ejecutivo o de otros poderes, o bien, de grupos de interés particulares que podrían influir en los trabajos o decisiones y arriesgar el ejercicio libre del mandato parlamentario.

En México, Efrén Chávez (2006) considera a la incompatibilidad como una herramienta para frenar los intereses exclusivos o de grupo particular en las decisiones del máximo órgano representativo.

Jaime Cárdenas, constituye a la incompatibilidad como una herramienta en el sentido de la regulación, cuyo fin es pretender evitar, o por lo menos prevenir, los conflictos de interés, entre la función parlamentaria y las materias de interés privado o beneficio particular (Cárdenas 2010).

Por último, el diputado Juan de Dios Castro Muñoz, en una iniciativa presentada en la Cámara de Diputados durante los trabajos de la LX Legislatura, define a la Incompatibilidad Legislativa como el resultado de una situación de franca oposición de intereses en el ejercicio de la función pública o de una prohibición por la acumulación de cargos, motivados por impedimentos de derecho o de hecho, que limitan la función del servidor público, evitando que realice, en el ejercicio de sus funciones, acciones que impliquen un beneficio directo o indirecto, derivado de una relación con el Estado o a costa del propio erario, lo cual, en otras palabras se traduce en una falta a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, ética y eficiencia que deben observarse en el desempeño del encargo público, dando lugar a la llamada responsabilidad de tipo administrativo.

En una cimentación erigida mediante la aportación de las definiciones antes presentadas, podemos entender, para los efectos del siguiente texto, a la Incompatibilidad Legislativa como: un mecanismo ilegal integrado por el Conflicto de Interés y abuso del Fuero Constitucional, y cuya ejecución es hecha por algunos diputados y senadores que, valiéndose de todo lo que implica su encargo como representantes, lo aprovechan para obtener beneficios concretos.

1.1.3 Clasificación del tipo de incompatibilidades legislativas

En el apartado anterior, pudimos construir gracias a la teoría presentada por diferentes autores un concepto de Incompatibilidad Legislativa, argumentándolo como un mecanismo de acción ilegal que realizan algunos parlamentarios. Con ellos, cabe adentrarnos ahora en un estudio más concreto acerca de nuestro tema. Actualmente, la Incompatibilidad Legislativa se puede explicar desde dos clases de regímenes:

1. Incompatibilidad Legislativas en funciones públicas
2. Incompatibilidad Legislativas en funciones privadas

Las incompatibilidades legislativas en funciones públicas, son clasificadas como prohibición a Diputados y Senadores de optar por una segunda actividad pública y que además refleje una remuneración económica emanada del erario público. Esta clase de incompatibilidades comprende la prohibición de ejercicio público en los tres niveles de gobiernos y tiene como objetivo salvaguardar el principio de división de poderes, federalismo y proteger el trabajo legislativo de cualquier otro interés.

Las Incompatibilidades legislativas en funciones privadas, son los impedimentos establecidos a los legisladores de ejercer una actividad paralela de manera particular o privada que pueda dar como resultado un Conflicto de Interés⁷ y distancie la búsqueda de un interés para los representados [Ciudadanía] por un interés concreto.

Actualmente en México, el marco jurídico no define como tal el concepto de Incompatibilidad Legislativa, aunque los artículos 62 y 125 Constitucional prohíben desempeñar otra comisión o empleo únicamente de la Federación o de los Estados, por el cual se disfrute sueldo, así como la prohibición de desempeñar dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro en un Estado que sea también de elección.

Actualmente el desempeño de dos cargos públicos ha sido una perspectiva político-administrativo y se puede establecer bajo la clasificación de incompatibilidades en funciones públicas; así hay un margen amplio de discrecionalidad entre el ejercicio legislativo y las actividades privadas, sin embargo ha sido elemental el establecimiento de estos dos artículos Constitucionales, ya que en palabras de Hernández Lira (2008:72) algunos legisladores han mantenido un respeto, al cargo legislativo y se han abstenido de optar por un segundo cargo del cual reciba una remuneración.

⁷ Juan Manuel Hernández Lira citando a García Mexía define el Conflicto de Interés como aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asumen el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie (Hernández Lira 2008:72)

1.2. Figuras relacionadas a la Incompatibilidad Legislativa

Después de lo anterior expuesto hay que afirmar que las incompatibilidades no pueden ser solo analizadas jurídicamente como una perspectiva unidimensional, como se pensaría en un principio; se debe de apreciar una perspectiva integral, que tomen en cuenta algunos elementos teóricos que le afectan o inciden en ellas.

Las transformaciones que pretenden realizarse legislativamente en materia de incompatibilidades viene acompañadas siempre por otros temas, que tienen relación con la modernización legislativa, tales como la Ética Parlamentaria, el Cabildeo, y el Fuero Constitucional. Bajo esta composición podemos presentar un acercamiento que hay entre la Incompatibilidad Legislativa y estos elementos mencionados.

1.2.1. La incompatibilidad y los Estatutos Parlamentarios

El Poder Legislativo está constituido en algunos países con una serie de instrumentos que pretenden generar un correcto desarrollo de las funciones parlamentarias, estas se conocen como Estatutos Parlamentarios, y su objetivo es exteriorizar la naturaleza del Congreso mediante la autonomía del trabajo legislativo.

Los Estatutos Parlamentarios se sustentan, mediante una serie de garantías (Individuales o colectivas), que permiten la autorregulación del legislador, estos son deberes en relación a la representación, tales como:

- La responsabilidad de otorgar transparencia durante el desempeño del encargo;
- Evitar el abuso del trabajo legislativo, así como beneficiarse del mismo;
- Desempeñarse con respeto y trato igual frente a los miembros del Congreso o cara con la ciudadanía.

En una definición, los estatutos son considerados como una serie de preceptos normativos que especifican la condición jurídica, y ética de cada uno de los legisladores que integran el Poder Legislativo. La Incompatibilidad Legislativa, constituye uno de los temas clásicos de estos estatutos de los parlamentarios y como parte de ellos, mantiene una relación con otros aspectos⁸ para componer las condiciones que permiten la ascensión y el sostenimiento del cargo parlamentario.

Ahora bien, dentro de los estudios acerca de los Estatutos Parlamentarios en lo que se refiere a valores y principios cabe mencionar que existen matices que proponen regir el ejercicio legislativo, bajo preceptos éticos y morales

La historia política y los diferentes acontecimientos trascendentales que se presentaron en diferentes regiones del mundo, durante el siglo XIV y XV en torno a la permanente tensión y lucha entre el Rey y el Parlamento (éste como institución del reino en el caso inglés). Presentaron los anales históricos de los Estatutos Parlamentarios. Justamente en esa peculiar versión del parlamentarismo medieval es donde surgen dos franquicias históricas inglesas conocidas como la *freedom of speech*⁹ y *freedom from arrest or molestation*¹⁰ (Abellán 2001); ambos conceptos eran considerados como las libertades que un parlamentario podía realizar y expresar libremente sin ser molestado y salvaguardar la seguridad dentro y fuera del recinto. Por otro lado, en la teoría política, se ha hecho mención acerca de lo contenido en los Estatutos Parlamentarios en aspectos éticos, un ejemplo de ello se presenta en la obra titulada Historia de la Teoría Política de George Sabine, quien explica mediante el pensamiento de Maquiavelo las

⁸ Los otros aspectos que encierra los estatutos parlamentarios son: inelegibilidad, incompatibilidad y privilegios (inmunidad, inviolabilidad).

⁹ *Freedom of speech*: es considerada como la libertad que otorgaba el monarca a aquellos grupos estamentales o sociales con derechos a ser consultados en el Parlamento, en el sentido de que sus juicios serían escuchados sin amenazas y amedrentamientos.

¹⁰ *Freedom from arrest or molestation*, es interpretado como “la libertad frente al arresto o molestia”, y era conocida como la protección al parlamentario de toda detención durante los periodos de sesiones

características que forman a un legislador, figurándolo como: un arquitecto, no solo del Estado, sino también de la sociedad; con instituciones estructurales de carácter moral, ética y económicas.

Maquiavelo en palabras de Sabine, expresa que la virtud moral y cívica surge de la ley, y cuando una sociedad, o una legislatura se ha corrompido, no tiene la capacidad de reformarse por si misma, sino mediante la decisión de tomarla en sus manos un legislador que sin ataduras y con visión propia, pueda restaurarla a los sanos principios a través del pensamiento ético y responsable. (Sabine 2004:274-275)

La situación del parlamentario o legislador, se integra por la existencia de estatutos como una serie de ventajas y cargas que pretenden garantizar la libertad e independencia del parlamentario, frente a las presiones que podrían interrumpir y poner en riesgo su labor; aunque existen otros aspectos que han tenido una relación directa con el trabajo parlamentario y han colocado al legislador en situaciones que pondrían en peligro la representatividad ciudadana y la autonomía legislativa, uno de estos aspectos es sin duda el caso del cabildeo, el cual mantiene una relación directa con las decisiones de algunos legisladores.

En México, a diferencia de otros países, los estatutos o garantías se encuentran dispersas en diversos marcos jurídicos como es la Constitución Política, la Ley Orgánica del Congreso Federal, así como algunas normas contenidas en el ya reformado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estos con relación a los legisladores.

1.2.2. La incompatibilidad y la Ética Legislativa

El Poder Legislativo en distintos sistemas políticos democráticos, debe ejercerse bajo la percepción de una representación social que conservará el equilibrio entre

los poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) y mantendrá un interés en el bien común de la sociedad, bajo el ejercicio ético y responsable.

Debemos recordar que cada una de las acciones políticas es, de acuerdo a Luis Villoro (2003:110) la búsqueda del bien, por ello, el deber ser de la función debe apoyarse en una Ética Legislativa, fundamentada en aspectos tales como: el bien común, la eficacia, la honradez, la transparencia, la responsabilidad, la lealtad, la confidencialidad, la imparcialidad, la objetividad y puntualidad que dicha tarea requiere. No obstante, durante el ejercicio del cargo legislativo han existido diversos aspectos que pueden quebrantar tales fundamentos, como es el caso de la Incompatibilidad Legislativa, reconocida en algunos marcos normativos internacionales como causa de cesación del cargo legislativo.

La Ética Legislativa; puede llegar a encontrarse constituida en códigos éticos, previstos en algunas constituciones, leyes orgánicas, reglamentos, etc., con el fin de expresar valores y normas explicadas en compromisos públicos de actuación, así como en esfuerzos por preservar la credibilidad y el mantenimiento del prestigio profesional. Sin embargo, la Incompatibilidad Legislativa, no cuentan en el mayor de los casos, con una previsión en Códigos de Ética Legislativa.

Ramírez Altamirano (2007:144), conceptualiza la Ética Legislativa como una serie contigua de normas de conducta elaboradas para el ejercicio de la función parlamentaria, es decir, un conjunto de reglas éticas que rigen la actividad de los Diputados o Senadores; con el objetivo de buscar la máxima realización de los fines constitutivos de la institución representativa, enfatizando la calidad moral de sus miembros en todas las acciones emprendidas.

Los códigos de ética en un mismo sentido, buscan establecer la labor parlamentaria mediante una serie de responsabilidades públicas acerca de la actuación del legislador. El propósito de estos códigos sería el de eliminar actitudes o elementos que pueda tener una conducta inescrupulosa mediante la normatividad en reglas y garantizar el éxito en el desempeño parlamentario.

En una misma percepción, Oscar Diego Bautista establece la concepción adosa hacia los legisladores para vencer día a día los antivalores que los rodean y optar por una función que permita trabajar con responsabilidad, objetividad, dignidad e imparcialidad ya que, según esté autor, las decisiones no se pueden tomar de una menara mecánica como en las ciencias exactas, debido a que resultarían en una profunda inconsciencia, basar el pensamiento en criterios económico-cuantitativos:

Los Cargos son puestos o dignidades del Estado que conllevan responsabilidades específicas [...] Por lo tanto, quien aspire a ocupar un cargo debe honrarlo, respetarlo y prestigiarlo. Esta situación se formaliza precisamente mediante un juramento de lealtad a la Constitución establecida (Diego 2010:26) por consiguiente los legisladores deben desempeñar sus obligaciones para con el publico que les ha elegido, siendo esencial mantener la confianza pública. (Diego 2010:30).

Actualmente países como Estados Unidos, Canadá en América del Norte, Argentina, Brasil, Colombia y Chile en Latinoamérica cuentan con un código de Ética Legislativa para ambas Cámara; México no ha logrado constituir un código de ética responsable que proporcione una serie de elementos adecuados a la labor legislativa.

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)¹¹, ha señalado en diversas ocasiones, la necesidad de proveer a los legisladores con una serie de herramientas que permitan normar las conductas, las incompatibilidades¹², y los Conflicto de Interés mediante el reforzamiento y la

¹¹ GOPAC (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption), es una red internacional de parlamentarios dedicados a la buena gobernabilidad y la lucha contra la corrupción en el mundo. Es la única organización parlamentaria enfocada exclusivamente hacia la prevención de la corrupción. Tiene alrededor de 500 miembros en 60 países, sus miembros son parlamentarios en ejercicio o ex parlamentarios. (GOPAC 2011)

¹² En agosto de 2007 el entonces diputado César Camacho, presento la propuesta para fomentar el Capítulo México de GOPAC/PLACC, en el que puntualizaba la necesidad de impulsar acciones que fortalezcan al Congreso en el ejercicio de sus facultades, de su representatividad y sus funciones, y definir los mecanismos que sirvan a mejorar su funcionamiento. En la metas a mediano plazo de la PLACC (Parlamentarios Latinoamericanos Contra la Corrupción), se establecía: Coadyuvar al establecimiento de un régimen de incompatibilidades sobre el desempeño de los legisladores, ex legisladores

ejecución de preceptos de Ética Legislativa, basados en los principios de rendición de cuentas y transparencia con el propósito de generar una confianza pública en el Poder Legislativo y en sus miembros.

En 2009, GOPAC, publicó un ensayo acerca de la Ética Legislativa, cuya exposición reafirma lo aludido en párrafos anteriores:

La mayor parte de las políticas de ética y conducta comprenden restricciones respecto de ciertos intereses externos que se estiman incompatibles con el ejercicio en un cuerpo legislativo. Buen número de parlamentos cuenta con reglas en materia de 'incompatibilidad', las cuales indican la clase de ingresos y empleos que se estiman inapropiados respecto del cargo de un representante electo."(Power 2009:26).

Un avance en el proceso de transformación hacia un trabajo eficiente que incluye aspectos que fomentan la ética parlamentaria en México, se presentó en el Senado de la República durante la convocatoria que realizó el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información (COGATI) para participar en la semana de Transparencia y Parlamento Abierto¹³. En este evento, se presentaron una serie de análisis con propósito de determinar mecanismos que impulsaran un sistema de transparencia en el actual régimen parlamentario en México. Las ideas, se estructuraron a través de la presentación de diferentes personalidades académicas y políticas, cuyo fin logro apoyar percepciones que conviertan al parlamento mexicano en un escenario de información y transparencia.

Como punto de partida en este foro, se discutió que uno de los mayores problemas de las reformas gubernamentales es su aceptación;

y personal administrativo tanto de las Cámaras del Congreso General como de los Congresos locales.

¹³ La semana de Transparencia y Parlamento Abierto, se realizó en el sede del la Cámara de Senadores de los días 10 al 14 de marzo del año 2014; dicho evento estuvo a cargo de la Senadora Arely Gómez González, Presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República, y tuvo como objetivo central identificar mecanismos que pueden ser implementados por el Congreso Mexicano para informar, consultar e involucrar más efectivamente a la ciudadanía en el quehacer legislativo.

desafortunadamente se entiende que la mayoría de los mexicanos desconfía de su propio gobierno y tiene un nulo respeto por sus representantes en el Congreso; por lo tanto, uno de los temas mas abordados durante esta semana de transparencia, recayó en la necesidad de instaurar un régimen que permitan colocar a los legisladores como servidores públicos, con la necesidad de cumplir cabalmente su labor frente a diversas adversidades que pudieran presentarse, tales como la corrupción, y la obediencia a figuras unipersonales que buscan un fin ajeno al de la colectividad. Se recordó, que la actividad parlamentaria tiene que tener una esencia de servicio que no se encuentra en la Constitución, sino en la misma ética personal y política.

La Incompatibilidad Legislativa, también estuvo presente como un tema enajenado al problema de la ética y la transparencia, ya que hoy en día el concepto de incompatibilidad se ha ido modificando para albergar mas figuras que rodean a la corrupción y al desabasto de información en el sistema mexicano. Asimismo, se afirmo que el esquema de transparencia y la falta de un código de ética, coloca a México en una perspectiva que prevé una mayor opacidad con efectos negativos, lo que provocara dentro de la política interior, la administración publica, y en cuestiones de políticas públicas en materia nacional e internacional, mayor inestabilidad, crispación, corrupción, desconfianza ciudadana, inestabilidad política, malas decisiones, y problemas de identidad legislativa (Castelazo 2011) que es donde la misma incompatibilidad junto con figuras negativas podría abordar.

1.2.3. El Cabildeo y la Incompatibilidad Legislativa

La incompatibilidad suele tomar una relación estrecha con las prácticas del Cabildeo, toda vez que el proceso de Cabildeo en la labor legislativa ha estado activo, primero como representación de diversos sectores económicos o sociales, posteriormente constituyéndose en grupos de interés, que se identifican como un conjunto de asociaciones cuyo fin es relacionarse con la creación de políticas

publicas. Puede existir la relación del legislador con un grupo de interés, considerándolo como un colaborador para el fin de un proyecto de ley y cuyo resultado sea el bien común; sin embargo cuando los propósitos del grupo tienen el objetivo de influir de manera directa en la política son considerados grupos de presión. (Elías Galaviz 2006) Fernando Dworak (2011) citando a Martínez Gil (1997), hace alusión a algunos métodos utilizados por ciertos grupos de presión, tales como la persuasión, las amenazas, el dinero, el sabotaje y la acción directa, con la única intención de lograr sus objetivos.

Los legisladores en gran parte del mundo incluido México, son considerados como simples lobbystas¹⁴ dentro de los conflictos de interés de poderes económicos o políticos, cuyo actuar puede ser encaminado por cúpulas partidistas, empresariales, Sindicatos, etc. (Hernández 2010:251) ello representa un grave riesgo para el correcto desempeño del mandato parlamentario y sobretodo para la representación social.

Así como existen grupo encaminados quienes a través del Cabildeo buscan colaborar en las labores legislativas para lograr políticas publicas que mejoren la situación nacional, también se puede presentar situaciones de Incompatibilidad Legislativa influyendo en funciones publicas que mediante el proceso de Cabildeo, algunos grupos de presión, que son definidos como una fracción de individuos emanados de grupos políticos (ajenos a los partidos) y/o económicos, buscan formar parte de las legislaturas y optar por trabajar a favor de determinados propósitos empresariales, posiciones políticas de carácter particular, o de simple beneficio personal; dejando de lado los intereses de la sociedad y del Estado. En México se abre la posibilidad de este tipo de casos. Como ejemplo, me gustaría presentar un estudio realizado por el periodista Esteban David Rodríguez en 2006 se examinaron los siguientes datos:

¹⁴ De acuerdo con Efrén Elías Galaviz (2006) citando a Wooton (1975) el Lobbying se define como: “un grupo de personas actuando para influir en las decisiones gubernamentales lo que en español el termino es Cabildear”.

La revisión de 1,128 fichas curriculares correspondientes a la LVIII (500) y LIX (500) legislaturas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (128) correspondientes a ambos periodos, permite establecer que más de la tercera parte de la representación en el Congreso de la Unión perteneció a los clanes del dinero en México, mismos que además controlaron las comisiones legislativas cuya materia de reglamentación fue afín a la esfera de inversión económica en la que participan... (David Rodríguez 2004:82)

El Poder Legislativo y sus órganos de gobierno así como su representación, en el caso de México, pueden llegar ser controlados por diversos grupos de poder políticos y utilizar por ejemplo a los partidos políticos como maquinarias electorales para postular funcionarios de la administración pública, representantes de asociaciones civiles, líderes sindicales, o singularmente a personajes posicionados económicamente, estableciendo con este pensamiento, un ayuno completo de ideología dentro de los partidos y creando una probable apatía del representante hacia sus electores y además de caer en probables actos de Conflicto de Interés.

Probablemente uno de los efectos de la llamada pluralidad y transición en México antes los agentes de Cabildeo, fue el paso de enfoque de un solo partido a más de tres en diferentes legislaturas, con ello su concentración ante un solo individuo que era el titular del Poder Ejecutivo término. Cabe recordar que a partir de 1997, las nuevas legislaturas se identificaron por ser participantes provenientes de un proceso en el que la democracia le daba oportunidad a diferentes partidos de ideologías diferentes; antes esos hechos, se observó que la nueva realidad era que el Presidente de la República, ya no podía ejercer cambios sin el apoyo del Congreso y por ende se requería de una mayor comprensión y reconciliación. Ahora se hace más evidente la necesidad de un Cabildeo legislativo como actividad profesional y sistemática; sin embargo, existen problemas que lo han transformado de una actividad pura, a ser método de obtención de favores políticos, y de diferentes líneas que no lo enmarcan la situación de un parlamentario, sino afectan y modifican las reformas estructurales que en distintas ocasiones son presiones emitidas por diferentes actores económicos, políticos e incluso internacionales.

Finalmente cabe mencionar que otro ejecutante de las acciones erróneas de Cabildeo, suelen emanar de los partidos políticos, ya que estas son consideradas

como organizaciones políticas cuyo régimen es interno por sus documentos básicos; sin embargo, suelen ser influenciados por organizaciones gremiales o por instituciones de asociación civil empresariales. Para efecto de esta idea, cabe recordar la acciones legales que el Ex senador Diego Fernández de Cevallos realizo contra el estado; o el caso de trafico de influencia del ex diputado Juan Camilo Mouriño. Todo esto ejemplo será parte de un capitulo que mas adelante desarrollaremos, pero es necesario mencionarlos, ya que el problema que en muchas ocasiones puede impulsar a un legislador a llevar a cabo acciones de corrupción, esta ligada de manera errónea con una figura que es poco mencionada en los análisis de sobre el legislador y nos referimos a la figura del Fuero Constitucional.

1.2.4. El problema del Fuero Constitucional como herramienta impunidad

La sociedad mexicana ha mantenido una perspectiva frente a su Congreso, como una institución con grandes rasgos de corrupción, de una mala dirección de uso de fondos económicos, y abusos de autoridad, basándose en la figura conocida como el Fuero Constitucional. El sistema político mexicano y en especial el Poder Legislativo necesita un profundo proceso de cambio, uno de estos cambios podría comenzar con la Incompatibilidad Legislativa y el Fuero Constitucional. Para colocar en perspectiva hay que recordar que el Fuero Constitucional en México representa una institución de fuerte raigambre en la tradición jurídica Constitucional, y aunque se puede encontrar una cantidad considerable de fuentes bibliográficas que hacen referencia a la misma, las obras que abordan lo relativo a sus antecedentes, su naturaleza, contradicciones y retos, no son copiosas como debieran.

En el México actual se han suscitado no pocas circunstancias que han puesto a prueba la dimensión funcional y pragmática del Fuero Constitucional de los representantes populares; lo que ha generado múltiples cuestionamientos

desde los diferentes sectores sociales. Lo casos mas documentados y que desarrollaremos mas adelante los podremos apreciar en la figuras de los ex senadores Diego Fernández de Cevallos, Fauzi Hamdán, Juan Camilo Mouriño, entre otros.

Las Cámaras del Congreso y sus protagonistas han colocado de manifiesto la trascendencia que tiene el tema del Fuero Constitucional, junto con el problema de la Incompatibilidad Legislativa en el marco Constitucional mexicano. Si bien es cierto que los representantes populares gozan de fuero, esto no implica que los elementos de procuración de justicia o de seguridad pública se deban comportar como súbditos antes los ostentadores del poder como son los legisladores. Esto en razón de que una de las principales características del Fuero Constitucional de que goza los legisladores, es que estos no pueden ser reconvenidos en ningún lugar, en ningún momento y por ninguna autoridad por las expresiones o manifestaciones que profieran con motivo de la función que ejercen como representantes populares. Estas inmunidades son justificables en un Estado democrático de derecho, toda la relevancia de las funciones inherentes al cargo, y en virtud de los cimientos republicanos que promueven el equilibrio entre poderes y la separación entre los mismos. (Monreal 2011)

En México se han presentado varios casos paradigmáticos que han puesto de manifiesto los usos abusivos y caprichosos que la clase política le puede dar al Fuero Constitucional, por lo que no pasan desapercibidos los severos cuestionamientos sobre su naturaleza, el objetivo del Fuero y su desvirtuara utilidad práctica. Con mayor razón, una vez que caemos en la cuenta de que el nuestro es uno de los países con más altos índices de impunidad.

El hecho se enmarca en un sistema de incompatibilidades y privilegios propios de las élites gubernamentales, inherente al diseño institucional del Estado. Los beneficiarios de dichas inmunidades y abusos con Conflictos de Interés, se identifica como los protagonistas de la partidocracia; por consiguiente, señala Ricardo Monreal (2011) que la figura vernácula del Fuero Constitucional ha

servido en realidad para proteger intereses partidarios, más que altos funcionarios o parlamentarios, atendiendo a la trascendencia e importancia de sus cargos. Asimismo, podemos apreciar que esta figura del Fuero Constitucional, ha posicionado a diferentes actores a buscar cargos de elección popular, con el propósito de 'cubrir espaldas' como coloquialmente se le denomina a los actos de corrupción ejercidos por un servidor público y su congéneres.

En párrafos anteriores, hemos definido a la Incompatibilidad Legislativa y también se le ha dado una correlación con otras figuras que han sido muy directas y que pueden transformarla de diferentes formas. El Fuero Constitucional, representa uno de los asuntos relacionados con la Incompatibilidad Legislativa, ya que la falta de conocimiento en la concepción general hace representar al Fuero en México como una herramienta que permita satisfacer los caprichos o los intereses individuales de la clase política. En la tradición histórica, la sociedad políticamente activa ha considerado que el término de "Fuero Constitucional" es sinónimo de "inviolabilidad" o "inmunidad parlamentaria".

El Fuero Constitucional, tiene su origen en el derecho Constitucional inglés y francés, y en la elucubración de los principios republicanos considerados por los padres fundadores norteamericanos al embeber del ideario del ilustración; así como la tradición liberal española plasmada, por ejemplo en el ordenamientos fundamentales como la Constitución de Cádiz (García Cantú 2003).

Actualmente el Fuero Constitucional en México, se encuentra plasmado en el artículo 61 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; este apartado desde la promulgación de la Constitución, se ha modificado una sola vez en 1977.

El texto original señala lo siguiente:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. (Diputados 2014)

El artículo fue pensado para servir de piedra angular para la conformación del Marco Normativo que regula las responsabilidades de los servidores públicos pero al mismo tiempo otorga la libertad de expresión a los mismos legisladores para expresar sus ideas y evitar ser objeto de acusaciones por las mismas. Algunos casos históricos que se dieron en XX el asesinato del senador chiapaneco Belisario Domínguez y de las manifestaciones encabezadas por el diputado Isidro Favela.

1.2.5. Conflicto de Interés, un fenómeno presente en el Congreso

Durante el análisis teórico y conceptual, que realizamos en páginas anteriores para determinar nuestra definición acerca de la Incompatibilidad Legislativa, podemos percatarnos acerca de un término que es muy utilizado actualmente para definir los actos de corrupción e impunidad que algunos legisladores han realizado o se les ha imputado, y nos referimos al Conflicto de Interés.

El trabajo del parlamentario en nuestro país, se encuentra tildado por la escasa credibilidad social; actualmente la confianza en las instituciones encargadas de la representación, tienen poca confianza en la ciudadanía; tal como lo ha presentado el estudio realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, acerca de la confianza en las instituciones¹⁵; publicado octubre de 2014; en el estudio, podemos apreciar que la Cámara de Diputados cuenta apenas con un 37% de aprobación ciudadana; mientras la familia, los amigos, las universidades públicas, la Cruz

¹⁵El estudio completo realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), puede consultarse a través de la dirección electrónica: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-sobre-confianza-en-las-instituciones>

Roja y la Marina obtienen grandes puntajes de confianza; ahora bien, las actividades que nuestros legisladores realizan, sesión tras sesión, pueden estar conformadas en muchos sentidos por inescrupulosas actividades de intereses ajenos o propios de los parlamentarios.

En los congresos modernos, la creciente figura de la Incompatibilidad Legislativa junto con el Conflicto de Interés, son actos que han permeado en conjunto a los congresos, asambleas o parlamentos, y pueden convertirse en actividades que son consideradas en países de primer mundo, como actos de escasa Ética Legislativa o incluso delictivos.

El Conflicto de Interés, es definido por la investigadora Silvia Chavarría del Instituto Belisario Domínguez (2012) como la anteposición de un interés personal de un legislador, en el que olvida las responsabilidades parlamentarias y las necesidades de sus electores; éste mora en actividades que pueden tener beneficios sociales, políticos, económicos, personales e incluso pueden convertirse en actos fuera de la ley.

Asimismo y bajo diferentes cánones, existe una definición presentada por la Organización de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC) la cual afirma que un Conflicto de Interés dentro del parlamento, es considerado como la acción emprendida por un legislador, en la que se involucran fines con intereses personales y/o actividades que podrían colocar en incompatibilidad la responsabilidad propia o de posición, decreciendo con ellos, la autonomía del ejercicio de la función legislativa, la imparcialidad de juicios u objetividad de las decisiones.

De acuerdo con la GOPAC, un conflicto de intereses puede darse bajo las siguientes circunstancias:

- Real: cuando ya existe el conflicto de intereses
- Potencial: cuando el conflicto está a punto de presentarse o podría presentarse o

- Percibido: cuando, otras personas podrían pensar de manera razonable, que la persona se halla comprometida.

En nuestra definición acerca de la Incompatibilidad Legislativa, se incluye en este sentido, la concepción del Conflicto de Interés, debido a la naturaleza que puede tener sobre un legislador y que requiere ser reformada; esto debido a que en la práctica, la ciudadanía tiene la expectativa de que los funcionarios públicos actúen de manera objetiva al momento de tomar decisiones.

La necesidad de reformar las estructuras que hace alusión a la Incompatibilidad Legislativa, en cierta medida, buscan desaparecer los intereses particulares, ya sea de personas, grupos económicos o sectores sociales y se cuenta con un principio de imparcialidad como elemento central en la toma de decisiones.

Finalmente, hay que subrayar que la teoría que da origen al Poder Legislativo como ente encargado de la representación, pretende emprenderlo a través de la búsqueda del bien común; sin embargo, en nuestro país y lejos de una sistema que coloque en la justa dimensión las actividades de un parlamento, existirán fenómenos como el Conflicto de Interés, ya que de acuerdo con un informe de la situación que atraviesan los parlamento en el mundo, presentado por la GOPAC (2014)¹⁶, el bien común se ve amenazado cuando existen individuos o grupos de interés que desvían la atención de los legisladores lejos de su papel principal. Combinar sus deberes legislativos con los deberes fiduciarios remunerados y con fines de lucro de la dirección empresarial amenaza el bien común y es incompatible. Combinar estos papeles menoscaba la confianza pública en las instituciones democráticas y dificulta la lucha contra la corrupción. Para evitar que ocurra la tragedia de los comunes en el parlamento, es

¹⁶ Para ver el Informe de la situación completo, puede consultarse en el sitio web http://gopacnetwork.org/Docs/PositionPapers/PP_GTFPEC_ES_WEB.pdf y su versión original (ingles) <https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf>

imprescindible que los regímenes de ética y conducta parlamentarias cuenten con reglas claras sobre el conflicto de intereses. (GOPAC 2014)

En el derecho comparado, podremos encontrar que instrumentos que se utilizan para contrarrestar el problema de Conflicto de Interés como los códigos de conducta, inhabilidades, etc.

1.3. La Incompatibilidad Legislativa en diferentes regiones del mundo

Para intentar dar mas luz al tema, se ha considerado conveniente revisar el concepto de Incompatibilidad Legislativa en otros países, toda vez que el grado y la naturaleza de la función que desempeña el Poder Legislativo entorno al tema de la incompatibilidad difieren mucho de un país a otro. En el extremo más proactivo y constructivo que rodea el tema de la incompatibilidad, se encuentran los preceptos marcados por el Congreso de España, el cual mediante un régimen parlamentario y a través de su Constitución y su Ley Orgánica sobre el Régimen Electoral General, estipulan a la incompatibilidad en diversos artículos que pretenden regular este fenómeno. Por otro lado, dada la historia de los regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes de algunos países en América Latina, algunos expertos en los estudios acerca de la Incompatibilidad Legislativa han considerado tomar ciertas reformas emprendidas por países de Latinoamérica, con el objetivo de enriquecer el estudio acerca de esté fenómeno, ofreciendo estudios comparativos acerca del tema.

Mediante el derecho comparado, nos encontraremos cómo el fenómeno de la Incompatibilidad Legislativa es encarado y regulado en países como España, Reino Unido, Estados Unidos, Chile, Argentina, Suiza e Italia, con el fin de ampliar la percepción acerca de esté fenómeno.

A) España

En la Constitución española, el artículo 67.1 establece, que ningún miembro de las Cámaras –Diputados o Senadores- podrá formar parte de ambos parlamentos de manera simultánea, ni acumular en el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

Asimismo, en el artículo 70.1 de la Constitución española establece bajo el nombre de incompatibilidades e inelegibilidades, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, a los componentes del Tribunal Constitucional, los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo, a los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo, a los miembros de las Juntas Electorales.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, del artículo 155 al 160 en su apartado acerca de las disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores señala una amplia gama de artículos acerca de la regulación de la Incompatibilidad Legislativa para sus diputados y senadores.

B) Reino Unido

El Reino Unido es regido actualmente mediante una monarquía parlamentaria, conocido como Sistema Westminster¹⁷. La legislación permite a los representantes populares desempeñar otro cargo gubernamental, con la condición única de

¹⁷ El Sistema Westminster según Picado Vargas (2008): es una forma de gobierno democrática estructurada a través de la forma de gobierno del Reino Unido. Este sistema es usado por diversas naciones que integran la Mancomunidad Británica de Naciones y también en otros países que no forman parte de ella, como Irlanda. El sistema forma un grupo de procedimientos para hacer funcionar una legislatura. Una de las características más notorias del Sistema Westminster es el bipartidismo fuerte que asigna al líder de la oposición un papel fuerte como presidente del Shadow Cabinet (gobierno en la sombra), cuyos miembros se especializan en la oposición a cada uno de los ministerios del Ejecutivo.

aceptar una reducción de salario, excluyendo únicamente a los altos cargos de la administración del Estado.

C) Suiza

Suiza no mantiene un régimen de incompatibilidad riguroso. Los Diputados pueden ejercer una segunda función privada únicamente con la condición de apegarse al artículo 11 de la ley acerca de la asamblea federal, la cual solicita la entrega por escrito de las diversas actividades que realiza como representante popular en actividades profesionales, en órganos de dirección, en supervisión de sociedades, entre otros; por otro lado el artículo 161 de la Constitución Suiza establece la disposición de hacer públicas las relaciones que cada uno de los diputados tenga con grupos de presión¹⁸.

D) Chile

La representación popular en Chile se da mediante un bicameralismo. En la Constitución chilena en el artículo 55 especifica que los parlamentarios, no podrán ejercer trabajo o empleo del Estado que tengan como resultado una retribución económica emanada del fisco. De igual forma no podrán asumir cargos de directores o consejeros en los municipios, entidades fiscales autónomas y empresas del Estado. Por otro lado si está permitido ocupar cargos o empleos como docentes o comisiones de igual carácter.

E) Argentina

La Incompatibilidad Legislativa en Argentina se aborda en el artículo 72 de su Constitución, estableciendo la prohibición a los parlamentarios de asumir cualquier

¹⁸ Los grupos de presión también son definidos por Maurice Duverger como una sociedad que no participa directamente en la conquista del poder sino que actúa sobre el poder, pero permaneciendo fuera de él, es decir haciendo “presión” sobre el mismo poder. El objetivo de estos grupos es influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres.(Duverger 1987)

empleo o comisión. También se encuentra prohibido ejercer alguna gubernatura al mismo tiempo que se ejerce la labor de congresista de la misma provincia.

F) Estados Unidos

La Constitución estadounidense señala en el artículo 1, sección 6, numeral 2, que ningún Senador o Representante podrá ser nombrado o aceptará nombramientos durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar empleo alguno de manera civil que dependa de los Estados Unidos. También se estipula la prohibición de desempeñarse como legislador a los empleados de la administración pública. Esta clase de incompatibilidades en Estados Unidos exenta a los contratistas de gobierno.

G) Italia

La regulación de la incompatibilidad en este país se genera mediante la prohibición del ejercicio simultáneo de cargos electivos, por ejemplo ejercer el cargo de Diputados y de manera simultánea el cargo de Senador.

Sin embargo en Italia, la regulación de la incompatibilidad no solo está encaminada a normalizar los cargos electivos, sino mediante diversos postulados que prohíben la incompatibilidad a funcionarios como son: miembros del parlamento, de la corte Constitucional, y del consejo superior de la magistratura. Los cargos públicos, por otro lado, son objeto de regulación. (Chávez Hernández 2004).

Una vez que se ha revisado el concepto en los distintos países concluimos que la regulación de la Incompatibilidad Legislativa puede ser un mecanismo, eficiente como es en los casos de Suiza o Reino Unido, asimismo se ha podido apreciar, que el tema se ha posicionado como un asunto de importancia en los actuales regímenes democráticos. La perspectiva de Derecho Comparado que se han presentado en este ensayo como acotación, tiene como fin ampliar nuestra visión acerca del tema y poder tener alternativas acerca del tema para nuestro país.

CAPÍTULO II

LA INCOMPATIBILIDAD LEGISLATIVA EN MÉXICO Y SU ORDENACIÓN JURÍDICA ACTUAL

Actualmente se considera al Parlamento, en teoría, como el camino conductor a la consolidación de la democracia, que es alcanzada actualmente por la vía de los partidos políticos o de los líderes carismáticos en palabras de Webber (2002); Pero los legisladores que son tomadores de decisiones, y que además emanan de un proceso democrático, no deben pretender dejar de lado las funciones que obstruyan las capacidades del Congreso para tomar decisiones de manera justa.

Nuestro país ha tenido un proceso de evolución política, muy diferentes a los acontecidos en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX¹⁹; un ejemplo de ellos se dio en México con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y su posición como partido oficial que tuvo discrepancias, oposiciones de grupos, protestas, pero no una crítica ante la nación de la política del presidente de la República (García Cantú 2003). En 70 años, el partido oficial tuvo luchas políticas, con adversarios siempre vencidos, el partido oficial del que a partir de 1935, luego de la expulsión del fundador y jefe máximo de la revolución mexicana, en ese entonces, Plutarco Elías Calles, configuró la figura del Presidente de la República sumando no solo al Poder Ejecutivo sino la jefatura del partido; debido a ellos el partido oficial, sin alarde alguno, llegó a admitir las correcciones políticas, unas veces, favorables para los trabajadores, otras a los campesinos, y algunas para la clase media. En su relación con el Congreso José López Portillo la definió como un trabajo de equilibrio del sistema presidencialista mexicano (Carpizo 1996).

¹⁹ Varios países de Latinoamérica, durante la segunda mitad del siglo XX, tuvo un resultado de los diferentes aletargamientos autoritarios donde la militarización y la intolerancia prevalecían; sin embargo, las asambleas parecían fueron el camino para llegar a la meta democrática en diferentes regímenes.

Fue hasta 1997, con la llamada pluralidad y a la postre con la alternancia en la figura del titular del Ejecutivo Federal en el año 2000, que la creciente idea de una democracia plena en México se generaba en las mentes de muchos mexicanos. Incluso Vicente Fox como primer presidente emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), se pronunció por acercamiento con el Congreso a través de la proposición: “El Presidente propone y el Congreso dispone”. Sin embargo, no ocurrió cambio social y político alguno e incluso se generó un distanciamiento que apartó toda idea de una co-dirección del Estado²⁰ entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

2.1. Antecedentes de incompatibilidad en México

Para exponer en este punto un panorama sobre la introducción y evolución que ha tenido la Incompatibilidad Legislativa en México, se tiene que retroceder en nuestra memoria histórica, con el propósito de sustentar la perspectiva acerca de que nuestro tema principal ha sido abordado en otras épocas de la historia; sin embargo, la falta de estudio acerca del tema lo han mantenido en un mismo esquema jurídico.

El origen de las incompatibilidades en el derecho mexicano, se ha presentado desde tiempos precedentes a la instauración de la independencia de México como nación emancipada de la corona española. Uno de los orígenes nacionales lo encontraremos en la Constitución de Cádiz de 1812.

Esta Constitución fue expedida el 19 de agosto de 1812, y surge a partir de la tradición monárquica ibérica en la que el rey ejercía su autoridad por delegación

²⁰ Lucero Ramírez León (2011:351) afirma que la co-dirección del Estado es un mecanismo que de acuerdo a la teoría es una relación conjunta que permite responsabilizar al Legislativo y al Ejecutivo de las acciones emprendidas a favor del país. Aunque Ramírez León argumenta que en México se la han quitado potestades al Legislativo con el fin de restringirlo únicamente a la creación de leyes y con ello quitarle la acción de gobierno.

de Dios, pero es el representante de la comunidad y se convierte en el servidor de una ley que únicamente la comunidad puede modificar. La Constitución de Cádiz de 1812 crea la diputación provincial, órgano electo de gobierno provisional, presidido por el jefe político (Guerra 1988). En los orígenes de esta institución en sus artículos 95 y 97 señalaban:

“Los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, y los que sirven empleados de la casa Real, no podrán ser elegidos diputados de cortes.”

“Ningún empleado público nombrado por el gobierno podrá ser elegido diputado de la corte por la provincia que ejerce su cargo”

Asimismo, ese mandato ordenaba en el artículo 129 que:

“Durante el tiempo de su diputación, contando para efectos desde el nombramiento conste en la permanente de cortes, no podrán los diputados admitir para así, ni solicitar para otros, empleo alguno de provisión del rey, ni un ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera.”

Con este antecedente y durante los subsiguientes años nuestra nación y sus representantes crearon y transformaron leyes para adecuarla a las condiciones en las que se encontraba el país durante los siglos XIX y XX; asimismo, en el siguiente cuadro podremos observar como la Incompatibilidad Legislativa fue un tema introducido en cada una de estas conversiones:

La Incompatibilidad Legislativa en México		
Contexto	Fecha	Sumario
➤ La Constitución de 1814 (Constitución de Apatzingán del Congreso de Chilpancingo o Congreso de Anáhuac). Cuenta con 242 artículos.	Expedida el 22 de octubre de 1814.	✓ La Constitución en su artículo 58, señalaba de manera clara, la prohibición a los Diputados de emplearse en el mando de armas
➤ La Constitución de 1836 (conocida como las siete Leyes Constitucionales)	Expedida el 29 de diciembre de 1836.	✓ En la tercera ley, en el artículo 56 fracción segunda se especifican regulaciones a la incompatibilidad de los Diputados y Senadores.
➤ La Constitución de 1857. Consta de 128 artículos en 8 títulos distintos	Promulgada el 5 de febrero de 1857.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En el artículo 57 refería que el cargo de Diputado era incompatible con cualquier otra comisión o destino de la unión. ✓ El artículo 58 señalaba que no se podía aceptar ningún empleo o nombramiento del Ejecutivo, por el que se disfrutara de sueldo sin previo permiso del Congreso. ✓ En 1874 se modificó el artículo 57 para incluir a los Senadores en ese régimen de incompatibilidad.
➤ Constitución Política de 1917 (Actual)	Promulgada el 5 de febrero de 1917	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El artículo 62 hace referencia a la prohibición para los miembros de ambas Cámaras de desempeñar otros cargos. ✓ El artículo 125 menciona que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni a nivel federal ni a nivel estatal, pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar. ✓ Luego de los cambios políticos en México, ninguno de los dos artículos ha recibido reforma alguna.
➤ Reglamento del Senado de la República. Contiene 10 títulos y 312 artículos	Publicado el 4 de julio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Capítulo cuarto refiere a los impedimentos e incompatibilidades en los artículos 10, 18, 19 y 20. ✓ El artículo 10, apartado VI menciona entre las obligaciones de los Senadores, la necesidad de abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones que desempeñan, así como valer sus condiciones de legisladores en beneficio propio.

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ El artículo 18 establece que mediante el artículo 62 Constitucional queda prohibida la doble funcionalidad. ✓ El artículo 19 dice que conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los Senadores se excusan de intervenir en asuntos en los que tienen interés directo. ✓ El artículo 20 expresa que mediante el artículo 125 de la Constitución, el Senador que opte por otro cargo de elección popular debe hacerlo a través del conocimiento del Presidente de la Mesa, debe ser por escrito con firma autógrafa, para que lo informe al Pleno y se convoque a su respectivo suplente.
--	--	--

FUENTE Elaboración propia con información del Marco Jurídico publicado por el Senado de la República 2011, de González Salas, de la revista Tlahui, Chávez Hernández y Cárdenas

La Incompatibilidad Legislativa, tiene su origen en México durante el paso del siglo XIX; la finalidad de la figura de la incompatibilidad ha sido situarse dentro de la orbita de la representación política y mas concretamente dentro de los instrumentos de defensa del mandato parlamentario; sin embargo, la figura del legislador en México tuvo una transformación más radical durante la etapa del porfirismo en que el representante se convirtió en un simple interlocutor de las decisiones del Presidente de la República.

Luego en el proceso postrevolucionario en México, se tuvo como consecuencia un Poder Legislativo con mayorías absolutas y calificadas emanadas de un partido hegemónico: el del presidente y el de los gobernadores y donde además la figura del Poder Ejecutivo fungía como la imagen monárquica de un absolutismo que produjo legislaturas inhibidas e incapacitadas durante casi siete décadas sin interrupciones. (García Cantú 2003:201).

En 1975, el escritor Daniel Cosío Villegas, publicó una de sus obras más reconocidas dentro de la ciencia política mexicana llamada el Sistema Político Mexicano; en esta obra, el autor señala, de acuerdo a la época, que existía una

subordinación por parte de la mayoría parlamentaria de ambas Cámaras del Congreso de la Unión orante ante la figura del titular del Ejecutivo Federal que recaía en manos Presidente de la República.

En esa obra, Cosío Villegas (1975) también destaca una actividad que actualmente se sigue llevando acabo y es la importancia de cualquier actor para crear una carrera política dentro de un partido, con el propósito de impulsarse a cargos de elección popular. Durante el régimen prisita, y los dos últimos panistas, fue característico que la cláusula de no reelección que se había introducido en la Constitución durante las primeras décadas del siglo pasado, era un imposibilidad para continuar en un cargo de elección y más aún como legislador; sin embargo, al tener un impedimento para ocupar un mismo cargo dentro de alguna de las Cámaras del Congreso, era necesaria la distinción, la lealtad, el servicio ante el partido político oficial y al Presidente de la República; debido a ello cuando un personaje terminaba sus funciones de tres años como diputado federal, tenía el apoyo de distintas bases en las que podía encontrar un impulso para ocupar un lugar en la Cámara de Senadores por otros seis años; al finalizar este encargo y de acuerdo al nivel de carrera política que hubiese creado, podía convertirse en gobernador de algún estado respectivo, alcanzar un puesto de la administración pública, o convertirse en diputado local; esto se traducía generalmente a que al finalizar los legisladores su encargo de tres o seis años, el porvenir de este parlamentario no dependían en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial.

Durante los años que siguieron a la revolución mexicana y al surgimiento del partido oficial en el gobierno, la figura de la Incompatibilidad Legislativa tal y como se conoce, ha estado expresada en la Constitución, jamás se presentó jurídicamente una denuncia por esta figura; sin embargo, los mecanismo que rodean a la incompatibilidad como el Conflicto de Interés, la ausencia de la Ética Legislativa, y el abuso de poder por medio del Fuero Constitucional, estuvieron presentes debido a las injerencias del partido político oficial en la decisiones del

Congreso, debido a que durante el régimen de partido único, las mayorías legislativas eran controladas por el priismo.

En México, con la entrada del nuevo milenio, la sociedad vivía un descontento, mezclado con irritación y desconfianza, estos sentimientos fueron emanados de la perspectiva que en esos momentos se apreciaba sobre el Gobierno, el cual lo concebían como la historia tradicional de una institucionalización presidencial, la cual se hacía notar como una fuerza que le otorgaba al Presidente un poder máximo cada seis años. (Aguilar Camín 1990)

Asimismo, es claro precisar que a la luz de la alternancia legislativa en 1997, se introduce un nuevo jugador en la decisiones de partido para impulsar a determinados personajes a ocupar cargos legislativos; los llamados poderes de interés personal o colectivo, distribuidos principalmente en sectores económicos de giro empresarial, han puesto algunos personajes emanados del sector económico-privado como candidatos y después como legisladores con el propósito de presentar iniciativas que pretendan impulsar modificaciones a la norma con el fin de beneficiar a un sector privado en esquemas políticos pero con beneficio económico

En la primera décadas del siglo XXI, y luego de los cambios políticos en el Poder Ejecutivo y Legislativo, se inició un debate que tuvo el propósito de analizar la autonomía de los legisladores e intrínsecamente de ese debate surgió una cuestión acerca de la Incompatibilidad Legislativa en México y su repercusión en las funciones parlamentarias; muchos de los puntos acerca de esté debate se transformaron en iniciativas presentadas en los plenos del Senado y de la Cámara de Diputados, con el único propósito de mantener un trabajo legislativo *ad hoc* a los intereses populares y una competencia de nivel institucional a las necesidades del Estado.

2.2. La ordenanza jurídica acerca de las incompatibilidades y sus figuras

El Congreso mexicano ha tenido una transformación radical en las últimas décadas. Actualmente a consecuencia del conflicto post electoral de 2006, el Poder Legislativo ha desplegado sus facultades para retomar su capacidad de iniciativa; sin embargo, diferentes circunstancias lo han colocado como el objeto de transformación que requiere el sistema Político Mexicano, ya que desde la alternancia de 1997, los cambios internos que requiere para colocarse competitivamente frente a los otros dos poderes no han surtido efecto. Unos de estos cambios es la verificación del desempeño de los legisladores y el problema de la incompatibilidad de funciones, ya sea en actividades públicas y/o privadas. Como hemos visto, carecemos de muchos elementos que podrían subsanar padecimientos que alteran las decisiones o las ocupaciones legislativas, y elude la forma en que los ciudadanos perciben a su legisladores y coloca muy lejos la perspectiva que podría posicionar a un legislador para ejercer una función pura, responsables y enfocada. Pero para entender en primera cuestión, como esta distribuida en nuestra ley la forma en que percibimos a las incompatibilidades y sus figuras, es necesario retomar un esbozo jurídico al respecto.

En México, a través de los artículos 62 y 125, se han establecido reglamentaciones que impiden a los legisladores optar por cargos de elección popular de manera simultánea, así como desempeñar funciones únicamente en la administración pública federal estatal o municipal de manera simultánea, a tiempo que se es legislador.

El artículo 62, establece a los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, la prohibición de desempeñar alguna 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.

Encontramos que el artículo 62 Constitucional, tiene dos finalidades, por una parte evitar que los legisladores puedan ser influidos por otros poderes federales o estatales, mediante el ofrecimiento de puestos atractivos, bien remunerados; y por otro en la visión de Fernando González Salas, en donde tiene el objetivo de precisar la obligación de los legisladores a dedicarse de tiempo completo al desarrollo de sus funciones. (INEHRM 1989:56). Desafortunadamente, los propósitos de este artículo Constitucional, están sujetos a la tradición histórica que data de 1824 y tiene sus raíces en la Constitución norteamericana.

Bajo esta misma tesitura, el artículo 125 Constitucional, constituye los criterios que norman la prohibición de ejercer una segunda función pública originada de un proceso de elección popular. La prohibición dispuesta por el 125, busca instaurar una práctica legislativa con eficiencia, esmero, y tendiente a generar una congruencia en el régimen democrático.

Es importante señalar que en nuestra Carta Magna, los artículos 62 y 125, no han sufrido reforma alguna desde la promulgación de la Constitución en 1917. Hasta ahora, se han presentados pocas iniciativas en ambas Cámaras que pretendan modificar estos apartados y que busque incluir mecanismos de incompatibilidad como es el caso del Conflicto de Interés, o incluso de regular la practica parlamentaria como es la introducción de clausulas como la autonomía del trabajo legislativos, junto con decisiones que conlleven una percepción de ética.

Ahora bien, como pudimos apreciar en la definición de cada uno de los artículos Constitucionales, que estipulan los límites que tienen los legisladores en el caso de la incompatibilidad, se puede establecer algunas diferencias importantes entre las hipótesis normativas de cada uno de ellos; el hoy Ministro de la suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco González Salas, en su obra acerca de las incompatibilidades en el Senado (2006), ha dado un análisis

respecto a estos dos artículos constitucionales, del cual rescatamos la siguiente percepción:

1. La incompatibilidad prevista en el artículo 62 establece:

- A. La prohibición para los legisladores que ya están ejerciendo las funciones del cargo, y que consiste en no poder ejercer cualquier otra comisión, un empleo remunerado, de la federación, sin permiso previo de la cámara, aunque aun no existen cláusulas en la Constitución que hable acerca de las incompatibilidades en funciones privadas salvo las que marca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- B. Si se obtiene permiso previsto cesa el legislador, durante el ejercicio del nuevo empleo comisión, en sus funciones legislativas;
- C. La prohibición es expresa también para los legisladores suplentes que ejercen las funciones; y,
- D. Se establece como pena, por la infracción a la prohibición, la pérdida del carácter del legislador. Sin embargo aun no se cuenta con sanciones administrativas y judiciales en caso de abuso de poder y comprobación de conflictos de interés o tráfico de influencias.

2. En cambio la incompatibilidad prevista en el artículo 125:

- A. Opera de manera previa a la toma de posesión del cargo;
- B. Solamente se actualiza cuando están en juego dos cargos de carácter electivo (y no de otra naturaleza);
- C. Obliga a legislador, en ese caso, optar por el cargo electivo que dice desempeñar.
- D. No establece sanción expresa por la violación al precepto (aunque debe entenderse que sería también la de pérdida del carácter del legislador);

- E. Es una incompatibilidad absoluta que no permite excepciones (a diferencia de las previstas en el artículo 62 que es relativa, dado que la cámara puede otorgar permiso para ocupar otro empleo o comisión remunerados de la Federación). (González Salas 2006:38-39)

No obstante, luego de conocer lo parámetros que tienen los dos artículos señalados, es conveniente apuntar la necesidad de detallar las consecuencias que la jurisprudencia pudiese dar en teoría a una infracción a las prohibiciones previstas en los artículos 62 y 125 Constitucionales.

En el caso o supuesto de violación del artículo 62 Constitucional, se puede concluir que la sanción por infracción a su prohibición será la de pérdida del carácter de legislador, como señala la misma Carta Magna. En este caso es claro que si un legislador propietario violase la norma, la consecuencia ineludible sería su destitución y que se llamase su suplente a ocupar el cargo (si el suplente no pudiese ocupar el cargo, por la razón que fuese, entonces se generaría la vacante y se tendrá que convocar a elecciones extraordinarias para llenar dicha vacante, conforme las reglas establecidas en los artículos 63 y 77, fracción cuarta de la Constitución); de ser el suplente quien ejerciendo el cargo incurriese en un caso de incompatibilidad, entonces se llamaría al propietario para que regresara a ejercer el cargo (de no regresar el propietario, por cualquier razón, se estaría también en la presencia de una vacante y se tendrá que actuar conforme se ha señalado antes para este tipo de casos).

El problema que se daría en el caso de la violación al artículo 125, podría ser más complicada, ya que en el supuesto de que se presente la incompatibilidad, se estaría accediendo como su artículo lo señala a una prohibición que imposibilita ocupar dos cargos simultáneamente de elección popular. Para ejemplificar lo anterior, retomamos un apartado del ex Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 80, que dispone:

1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato(a) a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo de elección federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios con el Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de elección federal ya estuviese hecho, se procederá la cancelación automática del registro respectivo.
2. Los partidos no podrán registrar simultáneamente en un mismo proceso electoral, más de 70 candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. (COFIPE 2008)

Tácitamente, apreciamos la estructura que la ciencia jurídica tiene en nuestra Constitución acerca de las incompatibilidades legislativas y sus figuras aledañas; de igual forma podemos afirmar que nuestra Carta Magna no tiene elementos razonables para ejercer una acción contra un legislador que ya no solo incurra en una practica de incompatibilidad, sino de Conflicto de Interés dejando a la Ley Fundamental del Estado que no solo define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino también de los poderes e instituciones de la organización política que es la Constitución sin componentes de acción contra esas practicas que actualmente se han presentado constantemente en nuestro actuar parlamentario.

Por otra parte, las Cámaras del Congreso cuentan con una serie de preceptos normativos de carácter internos que permiten regular sus labores. En cada reglamento, se puede apreciar que todos los asuntos relacionado a la Incompatibilidad Legislativa y a sus figuras aledañas, están sometidos bajo lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, convirtiéndose en una Ley que comprende a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, y las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público,

es necesario conocer lo estipulado a las incompatibilidades y conflictos de interés con base a lo contractual en los reglamentos y están ley de responsabilidades.

2.3. Los vacíos legales para regular la Incompatibilidad Legislativa y sus figuras aledañas: los caso de los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores y su atadura a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Fernando Lasalle (2002) expuso en su conferencia titulada ¿Qué es una Constitución? dictada en la ciudad de Berlín en 1862, que para conocer cuan determinada y concreta es una Constitución y como se acomoda a la población, es necesario conocer su esencia. Con esta reflexión, quisiera señalar la distribución Constitucional de poderes, por ejemplo, el artículo 73 precisa las facultades del Congreso de la Unión; el 74, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76, las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; el 77, las facultades de ambas Cámaras, en que no requieren de la intervención de la otra; el 78, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89, las facultades y obligaciones del Presidente de la República; el 99, las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, las facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En el Caso de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, hay que indicar que cuentan con un ordenamiento interno cuyo propósito es regular el estatuto de los legisladores, el funcionamiento de las Cámaras y sus órganos, los procedimientos legislativos y especiales, así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.

Actualmente los reglamentos de las Cámaras y su ordenanza jurídica, han sido en las ramas del derecho parlamentario uno de los temas pocos abordados en los principios jurídicos y mas en el caso mexicano, esto provoca que la escaza doctrina al respecto haga mas difícil analizar lo que Cecilia Mora-Donatto (2011) define como la escala normativa que rige el actuar del Congreso mexicano y de

sus integrantes, debido a que los aspectos normativos regulan el quehacer y el hacer de los órganos parlamentarios y sus miembros. Para entrar en materia, en un primer aspecto hay que destacar que en la Constitución Política, se hace evocación a los reglamentos de las Cámaras bajo el siguiente precepto:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. ...

II. ...

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

La actual Constitución, marca la regla acerca de que cada una de las Cámaras debe tener un control mediante un reglamento interno propio. Durante la LXI Legislatura en 2010, las Cámaras del Congreso aprobaron sus nuevos reglamentos respectivos; en el caso del Senado de la República se acordó contar con un Reglamento con el que se cubre un vacío o se clarifican al menos la diversidad de tareas que Constitucional y jurídicamente tiene encomendadas como parte integrante del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Su entrada en vigor pretende ordenar de mejor manera su propio quehacer; dar certidumbre a la forma en que sus trabajos se vinculan con la colegisladora y con los otros poderes del Estado mexicano: el Ejecutivo, el Judicial y frente a los diferentes organismos Constitucionales reconocidos por nuestra Carta Magna. Asimismo, y siguiendo la reestructura normativa interna, el 24 de diciembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento de la Cámara de Diputados, éste ordenamiento especificaba una serie de transformaciones y precisiones en temas de terminología jurídica-parlamentaria.

Ambos ordenamientos estipulan una serie de señalamientos acerca de las incompatibilidades legislativas y sólo en el caso del Senado de la República, se hace un hincapié al tema del Conflicto de Interés; de ahí que en el reglamento del

senado, existe un capítulo que precisa este asunto llamado “de los impedimentos e incompatibilidades.” En él se especifica lo siguiente:

Artículo 18

1. Durante el ejercicio de su cargo los senadores no pueden desempeñar otra comisión o empleo, en términos de lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución. En el caso de los senadores que desempeñen, sin licencia previa, otra comisión o empleo, una vez que se compruebe, el Presidente formula la respectiva declaratoria de pérdida de la condición de senador y lo hace del conocimiento del Pleno.

Artículo 19

1. Conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los senadores se excusan de intervenir en asuntos en los que tienen interés directo.

2. De igual forma, los senadores están obligados a cumplir con lo dispuesto en la Ley citada, en lo relativo a conflictos de interés.

3. En caso procedente, los integrantes de la Mesa realizan las acciones que corresponden conforme a la legislación aplicable relativas a las conductas referidas en este artículo.

Artículo 20

1. De acuerdo con lo establecido por el artículo 125 de la Constitución, el Senador que opta por otro cargo de elección popular lo hace del conocimiento del Presidente de la Mesa, mediante escrito con firma autógrafa, para que lo informe al Pleno y se convoque a su respectivo suplente.

En cambio, el reglamento de la Cámara de Diputados mantiene una ambigüedad más desmesurada en su ordenamiento, ya que en su redacción se estipula como parte de los derechos y obligaciones, sustentar un servicio activo y con decoro ante las actividades legislativas, solicita de buena fe a los legisladores mantener informada a la Cámara acerca de los asuntos que podría ser perjudiciales y con ellos convertirse en Conflicto de Interés; asimismo solicita renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie en caso de que sean ofrecidos por familiares, amigos, compañeros o socios de empresas, en donde el legislador haya tenido relación

laboral directa, y finalmente debe obedecer lo establecido en el reglamento. Al contrario del reglamento del senado, la Cámara de Diputados no hace alusión en ningún artículo de su ordenanza a acatar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, provocando redundancias en su propio actuar.

Sección Tercera **Obligaciones de los Diputados y Diputadas**

Artículo 8.

1. Serán obligaciones de los diputados y diputadas:

I...

II...

III...

IV...

V. Participar en todas las actividades inherentes a su cargo, dentro y fuera del Recinto, con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura;

VI. Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos;

VII. Abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados;

...

...

...

XIII. Renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie para:

a) Sí, su cónyuge, concubina o concubino;

b) Parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado;

c) Terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios, o

d) Socios o empresas de las que el diputado o diputada formen o hayan formado parte.

...

...
....
XIX. Acatar las sanciones que establece este Reglamento y otros ordenamientos aplicables.

En ambos reglamentos, existe el término incompatibilidad, sin especificar el contenido del mismo. No obstante, y como se han mencionado anteriormente, que únicamente el ordenamiento de la Cámara de Senadores refiere al Conflicto de Interés y alude su sometimiento a los asuntos de interés directo a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunque en el caso de la Cámara de Diputados no es así, ya que en todos su reglamento y aun en sus artículo transitorios no se cita dicha Ley, dejando abierta la cuestión acerca de saber si es el mismo órgano de la Cámara de Diputados quien ejercerá acción y sanciones en caso de actividad de incompatibilidad o Conflicto de Interés o también deberá estar sujeta a la Ley ya mencionada. La respuesta a esta incógnita, se puede argumentar en los primero capítulos de la Ley Federal que dice:

CAPITULO ÚNICO **Disposiciones Generales**

ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

CAPITULO I **Principios que rigen la función pública, sujetos de** **responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio** **público**

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- ...
- III.- ...
- IV.- ...
- ...
- ...
- ...
- XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

- XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

La norma anterior, especifica los impedimentos que un legislador como servidor público tiene y las figuras que podría impedir un corrector desempeño, así como los posibles escenarios que se presentarían. En una opinión personal, la Ley de Responsabilidades, puede tomarse como un ejemplo de un lineamiento de estructura ética; sin embargo, no cuenta con especificaciones concretas acerca de las posibles sanciones que podría recibir un legislador en caso de incurrir en alguna falta de incompatibilidad o Conflicto de Interés, dejando abierta una situación que señala la Constitución y que se encuentra marcada en su título cuarto que habla acerca de las responsabilidades y de los servidores públicos:

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.

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 substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, [...], Diputados Locales [...].

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, [...] 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.

La Ley Federal de Responsabilidad, tiene como objetivo aunar las actividades de las secretarías del Poder Ejecutivo, y de los actores del Legislativo y Judicial, con ellos le retira la posibilidad al constituyente de construir lineamientos con una autoridad competente, encargada de mantener un seguimiento de casos, por ejemplo de incompatibilidad con conflicto de intereses y proceder con su debida sanción; asimismo, hay que recordar que dicha Ley es aplicada por la Secretaría de la Función Pública, la cual es una rama dependiente del Poder Ejecutivo. En un mismo orden de ideas, y ahondando acerca de las sanciones que podría recibir un legislador, hay que indicar que los artículos del título cuarto Constitucional señalan que las Cámaras del Congreso están encargadas de realizar y expedir las leyes de responsabilidad contra sus servidores públicos. De igual importancia podemos decir, que a pesar de que existe una Ley de Responsabilidad, aun no se cuenta con el marco jurídico que tenga concertada a la autoridad competente que se encargue de mantener un seguimiento de caso y aplicar castigo en caso de que así la hubiese.

Los reglamentos de las Cámaras como hemos podido apreciar, solo infieren en toda su estructura que un legislador debe excusarse de participar en el algún debate en donde pueda ser motivo de obtención de beneficios concretos de

manera económica, política o incluso familiar; sin embargo, con esta ambigüedad frente a lo establecido en la Ley Federal y en la Constitución, salta la cuestión acerca de saber ¿en caso de contar con pruebas acerca de un posible Conflicto de Interés o incompatibilidad por parte de un legislador y esté decida no excusarse de un debate o procedimiento legislativo, que debe proceder? En el caso del reglamento de la Cámara de Diputados, es insuficiente el procedimiento ya que no existe la autoridad encargada de dar seguimiento a esas faltas; en el Senado de la República, únicamente la Mesa Directiva, es la instancia a la que se debe acudir en caso de localizar o presentar pruebas sobre una falta administrativa. Desafortunadamente, la contraloría como muchos teóricos lo indica, no es la instancia correcta, ya que ahí se denuncia las faltas del personal de apoyo técnico de las comisiones, o de los legisladores, dejando clara también la perspectiva acerca de que sería imposible que un legislador fuera sujeto de proceso por un órgano inferior que los mismos legisladores han designado.

Como se ha podido apreciar en los primeros párrafos de este capítulo, la Incompatibilidad Legislativa ha sido un contenido en las diferentes constituciones de nuestro país desde antes de su independencia; en el cuadro resumen se observa su evolución al correr de los años y con los diferentes procesos históricos que formaron parte de la vida política e institucional de México. De la misma forma en que examinamos como la incompatibilidad se ha integrado en las constituciones, siendo la última la promulgada en 1917, era ineludible el énfasis que la Carta Magna tiene acerca del tema junto con las leyes que competen, con ello comprendemos una serie de ambigüedades que la ley tiene frente al tema de la incompatibilidad y el Conflicto de Interés, encaminado a ello, también detectamos que los legisladores no cuentan con elementos para estructurar mecanismo de seguimiento antes estos dos problemas.

Con la examinación que la norma jurídica mexicana cuenta con respecto al tema de la Incompatibilidad Legislativa, notamos una completa confusión legal que podría colocar a cualquier analista jurídico o político en una encrucijada; sin embargo, para ejemplificar lo escrito en los párrafos anteriores, sería necesario

presentar los casos mas representativo acerca del tema que nos compete; dichos casos, tiene el objetivo de presentar al lector, la acciones que diferentes parlamentarios han hecho, durante el pleno ejercicio de su función del cargo legislativo; asimismo quisiera hacer hincapié en las acciones que la autoridad hizo, respecto a ellos.

CAPÍTULO III

CASOS DOCUMENTADOS

Existen situaciones que pudieran ejemplificar posibles casos de desarrollo de Incompatibilidad Legislativa en México, algunos de ellos del sector privado hacia el sector público, varias formas son mediante pagos políticos y económicos, y otras a través de posicionar a diferentes actores que pertenecen a una cofradía; ejemplo de ello lo hemos aludido en capítulos anteriores donde David Rodríguez, argumenta que podrían existir intervenciones de grupos de interés económico, cuyo objetivo es penetrar en la labor legislativa, con el fin de intentar tomar decisiones que tendrían como fin beneficiar a un sector privado o personal.

Actualmente los partidos políticos, mantienen la posición de postular no al mejor candidatos, sino al más popular o incluso de intercambiar candidaturas por favores de diferente naturaleza. El historiador Gastón García Cantú, sostenía la idea acerca de que en México, nadie dudara que la política electoral corresponda al oportunismo de los candidatos, en tiempo alguno tan descarado e indigno; hay que recordar que el oportunismo nace, de acuerdo con Gianfranco Pasquino, en situaciones de crisis o de transición y durara hasta que estas situaciones hayan cambiado, no obstante, es necesario precisar que el oportunismo en aspectos teóricos, contribuye a la creación y al mantenimiento de situaciones de crisis; en esté momento nuestro parlamento vive un brete que no ha podido superar, sus integrantes se han convertido en diferentes ocasiones, en tomadores de decisión a intereses particulares o convirtiendo la labor legislativa en una función de rentabilidad para el partido político.

Podemos preguntar ¿a quienes representan realmente los diputados y senadores? en una muestra estadística se señala que entre los años 1991 a 2012, los intereses de diferente índole, aumentaron mas del 16%, pasando a ocupar mas del 37% del total de la representación parlamentaria, cuyo principal auge comenzó durante la LVIII Legislatura (2000-2003).

El periodista Miguel Ángel Juárez²¹, señala que la pluralidad que comenzó en 1997, dio origen al juego de poderes, de intereses y de vanidades, ya que existía un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas en la Cámara de Diputados; asimismo, luego de la integración de diferentes partidos, el Congreso de la Unión se daba cuenta de que era urgente una reforma integral por que las leyes y los reglamentos estaban desfasados y habían surgido situaciones nuevas e inéditas que no se podían resolver mas que a partir de la improvisación. Actualmente, las reformas internas del Congreso se mantienen pendientes.

Para poder ejemplificar algunas circunstancias que han demostrado casos de Incompatibilidad Legislativa u otra figura, se detalla algunas situaciones que pudieran demostrar lo argumentado anteriormente. Durante la última década se han presentados situaciones que podría comprobar nuestra teoría.

3.1. La intromisión empresarial en el Congreso de la Unión durante la LVIII y LIX Legislatura (2000-2006).

Las legislaturas que emprendieron trabajos junto con el arranque de un gobierno de alternancia, estuvieron integradas en más de las dos terceras partes por miembros que pertenecían a los llamados grupos económicos de México, y mantuvieron un control de las comisiones legislativas. David Rodríguez (2004) afirma que en las curricular de los 128 senadores que ingresaron para los trabajos de la LVIII y LIX Legislatura (2000-2006) 60 legisladores pertenecían o eran miembros de algún consejo de administración de empresas de diferente naturaleza o incluso mantenían vínculos con organismos empresariales, por mencionar algunos como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) , y de la Cámara Nacional de

²¹ Periodista con actividad profesional en el periódico *El Norte* y es fundador de el diario *Reforma*. Ha realizado coberturas especiales en Chiapas y Aguas Blancas, Guerrero, y desde 1995 fue la fuente principal en la Cámara de Diputados.

Comercio (CANACO). Con esto y de manera estadística puede afirmarse que el 47% de los senadores que comenzaban sus trabajos en el año 2000, provenían de un sector de poder económico.

En el caso de la Cámara de Diputados se vivían los resultados del llamado "Efecto Fox", ya que luego de los elecciones de julio del 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo como consecuencia, colocar de manera evidente una posición cuantiosa de diputados en San Lázaro; muestra de lo anterior se presento en septiembre del mismo año, cuando la Mesa Directiva fue presidida por el diputado panista Ricardo García Cervantes; así la Cámara se integro de la siguiente forma:

INTEGRACIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII Y LIX LEGISLATURA (2000-2006)		
Partido Político	Numero de integrantes LVIII Legislatura	Numero de integrantes LIX Legislatura
Partido Revolucionario Institucional	208	202
Partido Acción Nacional	204	148
Partido de la Revolución Democrática	55	97
Partido Verde Ecologista de México	16	17
Partido del Trabajo	8	6
Partido de la Sociedad Nacionalista	3	S/R
Partido Alianza Social	2	S/R
Convergencia Democrática, Partido Político Nacional	1	5
Independientes	3	25
TOTAL	500	500

Fuente: Realizado con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

Como se puede observar en el cuadro anterior, la Cámara de Diputados, se encontraban integrada por dos fuerzas que no tenían la mayoría para impulsar reformas por sí mismas; sin embargo, tampoco se apreciaba una mayoría absoluta del PRI, lo que permitía buscar el consenso con las demás fuerzas políticas. No

obstante, cabe señalar que en lo que respecta de la mayoría de los integrantes del grupo parlamentario del PAN, 117 o sea más de la mitad tenían hasta ese momento o habían tenido una conexión o asociación a Cámaras empresariales, en puestos ejecutivos o integraban consejos administrativos.

En el caso de la Cámara de Senadores la integración quedo de la siguiente forma:

INTEGRACIÓN CÁMARA DE SENADORES		
LVIII Y LIX LEGISLATURA (2000-2006)		
Partido Político	Numero de integrantes LVIII Legislatura	Numero de integrantes LIX Legislatura
Partido Revolucionario Institucional	60	57
Partido Acción Nacional	46	47
Partido de la Revolución Democrática	16	15
Partido Verde Ecologista de México	5	5
Partido del Trabajo	S/L	S/L
Partido de la Sociedad Nacionalista	S/L	S/L
Partido Alianza Social	S/L	S/L
Convergencia Democrática, Partido Político Nacional	1	1
Independientes	S/L	1
T O T A L	128	128

Fuente: Realizado con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

En una investigación realizada por la columna periodística, titulada Bucareli 8 del periódico El Universal, con fecha del 1 de octubre del año 2000, se muestra que 30 de los diputados federales pertenecientes al grupo parlamentario del PAN integraban cuerpos directivos regionales, y estatales de órganos como CCE, COPARMEX, CANACINTRA y otros. Por otro lado 24 eran socios afiliados de distintos cuerpos empresariales como EPESSA, Inmobiliaria Plaza Universidad, Vitro, o de instituciones bancarias como Banrural, Santander, Inverlat, entre otros. Ya hablando acerca de funciones paralelas de carácter particular, 57 de los diputados panistas, mostraron su desempeño como ejecutivos, directivos,

representantes legales o gerentes de distintas industrias nacionales e internacionales, como son Bayer de México, Easy, Condumex, Televisa y Comercial Mexicana. Así mismo había 24 propietarios de empresas, en calidad de inversionistas en áreas de agroindustria, producción de forrajes, y exportación, aunque los rubros de consultoría y seguros y finanzas no escapaban en las actividades particulares de algunos legisladores.

En el trabajo emprendido por David Rodríguez (2004) en el que también describe que durante la LIX Legislatura (2003-2006), los grupos de interés y representantes de diferentes ramas económicas en la Cámara de Diputados, ocupaban el 25% de las 500 curules o sea 125 legisladores. El PAN tuvo una reducción de integrantes que pertenecían a empresas; a inicios de la legislatura contaba con 151 legisladores de los cuales 46 diputados eran gente perteneciente al sector económico, o de alguna rama derivada. Las acciones emprendidas por el Presidente Vicente Fox, y la falta de diálogo con las fuerzas políticas que integraban el Congreso, dieron como resultado que el PAN tuviera una considerable disminución de diputados a inicios de esta legislatura, el gobierno empresarial comenzaba el declive. Sin embargo, con la apertura de esta legislatura, el PRI fue el partido que más curules obtuvo en 2003, de los cuales 59 o sea el 26.26% tenían un antecedente o relación con Cámaras empresariales o contaban con actividades privadas. Para ejemplificar casos de posible abuso del cargo legislativo, analizaremos algunas coyunturas presentadas en estas legislaturas.

3.1.1. Los contratos de Juan Camilo Mouriño y PEMEX

Uno de los casos que más resonancia tuvo la LVIII Legislatura, son los llamados contratos realizados por el entonces diputado panista Juan Camilo Mouriño Terrazo, quien presidió durante dos años la comisión de energía en San Lázaro. El caso comenzó luego de que se descubriera una serie de contratos para el

transporte terrestre de derivados del petróleo por la cantidad de 26 millones 700 mil pesos²².

Antes de ingresar a la Cámara de Diputados, Mouriño se había convertido en miembro del Consejo de Administración de al menos 26 empresas relacionadas con combustibles, consultoría y negocios del ramo. Su padre, Carlos Mouriño Atanes es empresario español, nacionalizado mexicano quien coordinó en Campeche la campaña “Amigo de Fox” en 1999 y aun mantiene las propiedades del Grupo Energético del Sureste (GES)²³, que controlaron hasta 2013, la concesión de un importante número de gasolineras en la península; asimismo, Juan Camilo era consejero de COPARMEX en 1996 mientras ejercía el cargo como diputado local en Campeche.

El asunto fue publicado en los medios de comunicación luego del que el ex candidato presidencial por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Andrés Manuel López Obrador, presentara el 24 de febrero de 2008, una serie de convenios de adjudicación directa firmada por el mismo Mouriño el 20 de noviembre de 2002. Los otros dos contratos son ampliaciones consecutivas del primero, y en los tres casos Mouriño los firmó como apoderado legal de Transportes Especializados Ivancar. Inclusive, la primera ampliación del convenio coincidió con el tercer Informe de gobierno de Vicente Fox, el primero de septiembre de 2003.

Ante las evidencias exhibidas, el presidente de la comisión especial en la Cámara de Diputados que también investigaba el tráfico de influencias de los hijos

²² Información fue recabada del periódico la Jornada en la nota titulada: *Mouriño firmó contratos por más de \$26 millones*, publicada 29 de febrero de 2008; del libro *Los Dueños del Congreso*; y del portal de noticias ADNPolítico.com en la crónica titulada: *Las sospechas de corrupción de las 'manos limpias' de Calderón*, consultado el 15 de junio de 2014. <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/16/juan-camilo-mourino>

²³ Grupo Energético del Sureste (GES) es la empresa socia mayoritaria de las demás compañías de los Mouriño. Además, es la operadora de gasolineras de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tabasco, Chiapas y Veracruz.

de Marta Sahagún, Elías Cárdenas Márquez, solicitó a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, una investigación acerca de la relación de Mouriño y los contratos vigentes con Pemex; asimismo pediría una explicación del presunto tráfico de influencias en favor de la empresa familiar. El 13 marzo de 2008, la Junta de Coordinación Política de San Lázaro informó sobre la creación de una comisión investigadora para revisar los contratos entre TEISA²⁴ y Pemex Refinación, la cual estuvo integrada por legisladores del PRI, PAN, Nueva Alianza y Verde Ecologista. Los partidos de izquierda se abstuvieron y no formaron parte del grupo investigador.

Como parte de su defensa, Juan Camilo Mouriño que en 2008 se desempeñaba ahora como Secretario de Gobernación en la administración de Felipe Calderón, señaló que los tres convenios firmados se lograron concretar con la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) gracias a que su hermana María de los Ángeles Mouriño le cedió: “poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio” de la empresa Transportes Especializados Ivancar, con sede en Campeche. Dicha cesión consta en la escritura pública 67, ante el notario público 2 de Champotón, Juan Antonio Renedo Dorantes. Dicho poder le fue ampliado el 7 de noviembre de 2000, dos meses después de que Mouriño rindió protesta como diputado federal del PAN, pues hasta entonces el único que tenía facultades de llevar y otorgar la firma de la sociedad no en forma mancomunada, sino individual y distinta, era Carlos Mouriño Atanes padre del Secretario de Gobernación.

Con las facultades otorgadas por miembros de su familia, Mouriño firmó el convenio de prestación de servicios de transporte terrestre de productos derivados del petróleo, número GTT-00142-01/2003, por adjudicación directa, con vigencia del primero de enero de 2003 al 31 de diciembre del mismo año. El contrato, al igual que sus dos ampliaciones, consideraba un monto mínimo de 3 millones 320

²⁴ TEISA es una empresa ligada a la familia Mouriño que agrupa al conjunto de flotillas que bastecen los combustibles a sus gasolineras y además da servicio a PEMEX Refinación.

mil pesos por cada uno, y de 8 millones 300 mil pesos como máximo. El documento fue firmado por el gerente de Transporte Terrestre de Pemex Refinación, Jesús Villarreal Gallegos; Juan Camilo Mouriño, como apoderado general de Transportes Especializados Ivancar, y la jefa de Asuntos Jurídicos de la paraestatal, Liliana Anzaldúa Medina.

Los contratos se pusieron en marcha, el primero se realizó el mismo día en que Fox rendía su tercer Informe de Gobierno, y se justificó a partir del acuerdo que tomó el consejo de administración de Pemex Refinación, que autorizó realizar un plan piloto de “transporte dedicado”, a partir de enero de 2003, en cinco rutas donde en ese momento no participaban autotanques para la distribución de energéticos, y que se consideró podían ser “altamente rentables”. Gracias a ello el 3 de marzo de 2003, se autorizó a esa subsidiaria de Pemex formalizar las rutas Irapuato-El Castillo-ASA Guadalajara; Rosarito-ASA Mexicali; Madero-San Luis Potosí, y Gómez Palacio-Parral. El monto del contrato fue igual al original, y esta vez además lo firmó José Antonio Prado Carranza, gerente jurídico de Contratos y Convenios, por la oficina del abogado general de Pemex. Sin embargo, se le agregó una cláusula segunda, para beneficiar a la empresa si la ruta excedía de 8 mil kilómetros base del convenio, y se fijó un costo adicional de 11.82 y 9.10 pesos por kilómetro excedente. Sin embargo, en 2003, luego de que Felipe Calderón fuera nombrado por Vicente Fox como Secretario de Energía, este nombro a Juan Camilo Mouriño, como coordinador general de Asesoría y Enlace Institucional, suscribió un tercer contrato el 29 de diciembre de 2003, con duración de enero a diciembre de 2004. En los tres casos, Pemex incluyó en las cláusulas la obligación de pagarle a la empresa de Mouriño los peajes en las casetas de cobro de Caminos y Puentes Federales.

El 13 de mayo de 2008, los resultados de la investigación llegaron a la conclusión de exonerar a Mouriño por los delitos de Conflicto de Interés y tráfico de influencia, ya que se determinó como legal los contratos realizados con la paraestatal y afirmando que se realizaron con apego a derecho ya que según los legisladores Mouriño signó contratos como apoderado legal de TEISA de 2000 al

2003, pero había dejado de ser accionista de ésta desde julio de 1999; sin embargo, el diario Reporte Índigo realizó una investigación en Campeche²⁵ en donde luego de indagar en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el estado, obtuvieron una copia certificada de los antecedentes de seis de las principales empresas de los Mouriño; asimismo en los documentos entregados en todos los casos, Mouriño aparecía con sus derechos vigentes en las empresas familiares, ya sea como socio y/o como tesorero o apoderado. Es decir, no aparecía en los documentos la baja que los diputados señalaron en su resolución final.

Después de la averiguación hecha por la comisión investigadora la entonces presidenta de la Cámara de Diputados Ruth Zavaleta, sostuvo que por ética, el entonces secretario debía renunciar a su cargo por las implicaciones legales que aun versaban en su contra. No obstante, Mouriño se mantuvo en el cargo hasta su repentina muerte en un accidente aéreo en noviembre de 2008.

3.1.2. Incompatibilidad de funciones públicas con funciones privadas: el caso de Fauzi Hamdán Amad y la empresa Protexa

El Senado de la República también tuvo casos que llamaron la atención de la opinión pública. Durante la LVIII y LIX Legislatura trascendieron las acciones impulsadas por los legisladores Fauzi Hamdán y Diego Fernández de Cevallos, luego de que se consideraran que ambos incurrieron en acciones de Conflicto de Interés, incompatibilidad e incluso trafico de influencias.

²⁵ Reporte Índigo publicó la investigación en su periódico N°74 (del 14 al 20 de marzo de 2008) titulada *La Red Mouriño, conoce a detalle como registros de la propiedad y documentos oficiales, el tejido de las empresas, los negocios públicos y los amigos de la burocracia de lujo en los que se sostiene hoy el hombre fuerte del presidente*. Se puede consultar a través del siguiente enlace: <http://download.reporteindigo.com/downloads/ic/pdf/74/reporte.pdf>

Comenzaremos por Fauzi Hamdán, quien actualmente es Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, obteniendo el grado en 1968. Anteriormente impartía cátedra de lógica, ética, literatura española e historia de la educación en México en la Universidad Motolinía Científica de Irapuato, Guanajuato; asimismo desde 1970 hasta 1995 se desempeñó como profesor de economía política, y derecho administrativo en el área de maestría en la Universidad Panamericana de Guadalajara y en la Escuela Libre de Derecho.

Como parte de su trayectoria política ha sido miembro activo del PAN desde 1994, y gracias a ello se convirtió en diputado federal en la LV Legislatura (1991-1994); diputado local en la III legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presidiendo la Comisión de Administración Pública Local (1994-1997); diputado federal en la LVII Legislatura (1997-2000); y como último cargo fue senador de la República para las legislaturas LVIII y LIX.

En su trayectoria empresarial ha tenido diferentes ocupaciones entre las que se destacan como abogado en el despacho Santamarina y Esteta, S.C., abogado del despacho Noriega y Escobedo, abogado en el despacho Hoagland y García Barragán, S.C., socio del despacho García Barragán y Hamdán, S.C., y desde 2003 se convirtió en director y socio fundador del despacho Hamdán, Manzanero y asociados, S.C.

Durante su labor en el Senado de la República, presidió la Comisión de Hacienda y Crédito Público durante las dos legislaturas; sin embargo, se presentó uno de los casos que llamaron particularmente la atención de la opinión pública, luego de que Fauzi Hamdán tomará la decisión de defender a la empresa Protexa.

Protexa es propiedad de los hermanos Javier y Humberto Lobo, cuyo giro se encontraba dedicado a diferentes ramas industriales, donde su principal cliente era Pemex. Esta empresa fue fundada en 1945, y su problema legal comenzó el 8 de septiembre de 2003, luego de que un juez de distrito en el estado de Nuevo León admitió la solicitud para que seis compañías del grupo se acogieran a la Ley de Concursos Mercantiles, que sustituyó a la Ley de Quiebras y Suspensión de

Pagos. La empresa intentó negociar con el entonces Secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz, pero no hubo arreglo alguno. La Ley de Concurso Mercantil del año 2000 tiene como objetivo aplicar los activos de un comerciante, personas físicas o morales, para realizar el pago a sus acreedores, en otras palabras busca conservar la empresa y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de las mismas y de sus correlativas peculiaridades que tenga el negocio, es decir, busca proteger a la empresa para preservar su operación y los empleos que genera.

Hamdán asumió el rol de abogado litigante y se encargó de negociar adeudos por 5.500 millones de pesos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal; la noticia fue publicada por el diario el Universal el 01 de octubre de 2003; en la nota Hamdán exige su derecho a litigar afirmando que jurídicamente nada le impedía ser juez y parte; asimismo puso en duda que existiera un Conflicto de Interés, declarando:

Yo no negocio ataja, estoy dentro del marco de la misma ley de concursos, de lo que prevé, que es negociar con los acreedores. En esa lista se encuentra la Secretaría de Hacienda y el Instituto Mexicano del Seguro Social, por que son acreedores. Así de simple. Le repito: no hay conflicto [...] Como legislador no tengo ningún conflicto directo ni indirecto. Imagínese quienes que en las leyes donde yo haya intervenido para su creación, ya no podría ejercerlas en el orden jurídico. No podría asesorar empresas que busquen la ley de concurso mercantil, por que yo participe en su elaboración como diputado. ¿Dónde está lo perverso en esto? No tengo ningún impedimento ético ni jurídico.²⁶

El senador por el PRD Jesús Ortega, insistió en que existía un problema Conflicto de Interés y de incompatibilidad de funciones públicas en ejercicio de funciones privadas; asimismo, señaló que su conflicto comenzó por que como Presidente de la Comisión de Hacienda, Hamdán iba a negociar con la Secretaría

²⁶ Se puede consultar sus declaraciones en el la nota publicada por el Universal el 01 de octubre de 2003. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/102647.html>

un asunto particular. Ortega señaló: "La ciudadanía paga a los legisladores para representar intereses públicos, no privados".

Luego de los acontecimientos que realizó el senador Hamdán, éste propuso realizar modificaciones a la Ley de Concursos Mercantiles, presentando una iniciativa el 08 de marzo de 2005, cuya aprobación se realizó dos años después.²⁷ Aunque sus acciones impulsaron cambio en la Ley de Concursos, también abrió camino a una serie de modificaciones al reglamento de la Cámara de Senadores junto con otro caso que explicaremos a continuación.

3.1.3. Diego Fernández de Cevallos y los litigios contra el Estado

Así como el presunto caso de Conflicto de Interés y de incompatibilidad en funciones privadas realizada por Fauzi Hamdán, existe por otro lado, una serie de actos emprendidos por el abogado y ex senador Diego Fernández de Cevallos Ramos, cuyo actuar encendió diferentes polémicas y puso a la luz la carencia de la Ley en situaciones de Incompatibilidad Legislativa. Algunas evidencias, fueron presentadas por diferentes medios de comunicación y de prensa escrita, debido a la trascendencia y naturaleza de los actos.

Diego Fernández de Cevallos Ramos es un hombre polémico y destacado político, quien en 1964 se convirtió en abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México y cursó algunas especialidades en economía por la Universidad Iberoamericana; asimismo impartió en la misma Universidad cátedra en Derecho Penal y Mercantil.

²⁷ Durante el proceso legislativo que tuvo la iniciativa, hubo declaraciones por parte de la Diputada Valentina Batres que afirmaba que Protexa se encuentra representada por el despacho de abogados Hamdán, Manzaneros y Asociados, despacho del cual es socio el ex senador Fauzi Hamdán, uno de los autores de la reforma y que a la par de su labor legislativa, defendía al Grupo Protexa contra Pemex, Hacienda y el IMSS. Asimismo se afirmo que Protexa, entre otras cosas, es propiedad de los hermanos Lobo Morales, quienes en otros tiempos mantuvieron negocios con el narcotraficante Ángel Rodríguez "el divino". http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/069_DOI_27dic07.pdf

Es socio fundador del despacho de abogados Gómez, Cevallos, Morfín y Compañía, S.C.; del despacho Cevallos y Andrade, S.C.; actualmente es abogado litigante y consultor en las áreas de Derecho Penal, Civil, Mercantil, Bursátil y Agrario, esta última ocupación se mantiene en los registros del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y data del año en que Fernández de Cevallos comenzó su ejercicio como senador de la República²⁸.

Como parte de su trayectoria política es miembro activo del PAN desde 1959 y se convirtió en Secretario del Gabinete Alternativo del fallecido candidato presidencial Manuel J. Clouthier en 1988; fue diputado federal en la LV Legislatura (1991-1994) siendo nombrado coordinador del grupo parlamentario y miembro de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; fue designado candidato presidencial por el PAN para competir en la elección de 1994; como último cargo asumió una senaduría plurinominal para las legislaturas LVIII y LIX en donde fue integrante de la Comisión de la Defensa Nacional.

Durante su estadía en el Senado de la República (2000-2006), Fernández de Cevallos, fue objeto de críticas por un conjunto de acciones litigantes emprendidas en contra del Estado, cuando el ejercía el cargo de legislador. Una de ellas fue el caso en el que representó a la empresa Jugos del Valle contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el cual fue descrito como situación obvia de tráfico de influencia, Conflicto de Interés e Incompatibilidad Legislativa.

A inicios de su gobierno, Vicente Fox enfrentó una gama de demandas a la Secretaría de Hacienda, enfrascadas por diferentes firmas de abogados; diversas firmas de productos de consumo alimentario se ampararon ante el cobro del IVA, por lo que la SHCP enfrentó juicios con resultados no favorables en alguna de ellas. Uno de los litigios más sonados en los medios de comunicación y en la

²⁸ Se puede consultar el perfil y registro de Diego Fernández de Cevallos en el siguiente enlace:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=548010

sociedad, fue el que tuvo con Jugos del Valle. La empresa reclamaba que no le debían cobrar el gravamen por la tasa cero a alimentos sólidos y semisólidos.

El asunto comenzó en 1996, luego de que Jugos del Valle buscó que no se le cobrara el gravamen, bajo el argumento de que si la leche no pagaba IVA por ser considerada “alimento” y no “bebida” por la ley de esos años, entonces los jugos que vende la empresa tampoco debería ser considerada como “bebida”, sino como “alimento líquido” (Aguilar, David 2007) y bajo esa explicación la empresa solicitó a diferentes bufetes de abogados litigar el caso, aunque los resultados no fueron satisfactorios hasta 2001 y gracias a la asesoría por parte del despacho del político panista y coordinador parlamentario Diego Fernández de Cevallos.

El semanario Proceso, en su edición 1751, y el diario la Jornada²⁹ publicaron, que cuando apenas se le encomendó el caso al despacho del llamado Jefe Diego, sólo pasaron dos meses del inicio de la administración de Vicente Fox, para que el panista queretano se alzara con un sonado triunfo en el que se ganó al Gobierno y obtuvo un retorno de más de 1,000 millones de pesos a la empresa Jugos del Valle; además de Jugos Del Valle, la SHCP enfrentó un conjunto de problemas de otras empresas que también ganaron multimillonarios litigios como son Jumex, y Transportación Ferroviaria Mexicana/Kansas City Southern con 2,100 mdd.

El camino que llevó el caso antes de tenerlo a su encargo el despacho de Fernández de Cevallos, comenzó desde 1999 cuando la Suprema Corte de Justicia había resuelto que el artículo 2-A de la Ley del IVA era inconstitucional, toda vez que hacía distinciones y discriminaciones entre alimentos semejantes, es decir, otras bebidas no pagaban este impuesto, gracias a ello el 12 de mayo de 2000, Jugos del Valle envía a la bolsa un reporte sobre el estatus de su demanda, en el que señala que desde 1996 se interpuso un recurso de amparo en contra del

²⁹ Nota publicada por el diario la Jornada el día 05 de julio de 2002, titulada: El caso Del Valle, *jugoso* negocio ganado por Fernández de Cevallos. <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/05/005n1pol.php?origen=index.html>

artículo 2-A de la Ley del IVA, en el que se fija un gravamen para las bebidas envasadas, en particular a los jugos, néctares y concentrados de frutas y verduras.

Luego de que el juicio ya había sido tomado por el despacho de Diego Fernández de Cevallos, el 15 de enero de 2001 la empresa informó que ante la demanda de amparo que interpuso y “como consecuencia”, había recibido una cantidad neta total equivalente a 895 millones 526 mil 353 pesos, incluyendo una devolución correspondiente al impuesto sobre producción y servicios³⁰; con la decisión tomada para devolver este millonario monto de impuestos, en poco tiempo también se determinaron los mecanismos de aplicación de pagos a la empresa demandante por parte de Hacienda; así, en enero de 2001, Hacienda le entregó a la empresa la primera devolución de impuestos por 895 millones de pesos, según consta en un informe enviado a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) por la misma empresa.

Versiones extraoficiales que fueron publicadas y recogidas entre funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalan que el punto central por el que estuvo detenido el proceso durante varios años era precisamente la cantidad que reclamaba la empresa, ya que demandó la devolución a precios actualizados y con intereses de seis años, y la dependencia no estaba de acuerdo con ello.

Se presume de parte de especialistas en la rama jurídica, que por el litigio realizado para la empresa Jugos del Valle, Diego Fernández pudo haber obtenido entre 30% y 50% de lo que la Secretaría de Hacienda reintegró a la empresa. Así como este caso se encuentran en la larga lista de casos "ganados" por el despacho del senador Fernández de Cevallos, a favor de empresas privadas, existe otros casos similares ejecutado por el llamado Jefe Diego en los que el gobierno federal entregó millonarios montos de dinero; el caso de Jugos del Valle fue el que se logró definitivamente en un tiempo expreso; así mientras a otros

³⁰ Información presentada por el Semanario Proceso en su nota titulada *Diego y sus millonarios litigios con el poder del poder*. <http://www.proceso.com.mx/?p=106697>

bufetes contratados por la compañía se les pagaron honorarios por llevar el caso, el de los socios del panista se llevó la comisión sobre el monto recuperado.

Otro caso en el que estuvo involucrado el bufete de Diego Fernández es el relacionado con los herederos de la familia Ramos Millán. De acuerdo con la crónica presentada por el diario la Jornada, comenzó con el caso 984, mediante un decreto presidencial firmado por Miguel de la Madrid, en el que se expropiaron 270 hectáreas, por causa de utilidad pública, en la zona mencionada, y la familia Ramos Millán reclamó 33 de ellas; siete años después, el 30 de enero de 1992, se les concedió el amparo, pero se sobreseyó el juicio respecto de las autoridades señaladas como responsables.

Meses después, el 3 de diciembre de 1992, el segundo tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito modificó la sentencia y concedió el amparo a los demandantes, pero sin que se ejecutara la devolución de los terrenos en discordia. Pasaron cuatro años más para que, el primero de noviembre de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera el incidente de inejecución 237/96³¹ y ordenara al juzgado décimo de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal requerir a los quejosos para que manifestaran si aceptaban el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo.

Es decir, debido a que ya no se les podrían restituir las 33 hectáreas, entonces otorgarles una indemnización por daños y perjuicios. Los herederos de Ramos Millán esperaron más de tres meses para responder afirmativamente, y lo hicieron por escrito por conducto de Armando Bernal Estrada, el 18 de febrero de 1997. Fue hasta el 7 de marzo de 2001, cuando el despacho de Fernández de Cevallos y Lozano Gracia³² manejaba ya el litigio con el PAN, su partido, en el poder, que se revivió el juicio y el juzgado décimo de distrito dictó sentencia.

³¹ Proceso Num 1751, 23 de mayo de 2010

³² Antonio Lozano Gracia se desempeñó como Procurador General de la República durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) Durante su encargo se le

El juez le dio la razón al demandante, familiar del ex procurador Lozano Gracia, y condenó a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) al pago de los daños y perjuicios reclamados por la cantidad de mil 214 millones 174 mil 40 pesos, pero dejó a salvo la facultad de la autoridad para entregar a los quejosos, si las hubiere, fracciones desocupadas del terreno en disputa, para disminuir en lo que corresponda el pago proporcional³³.

La SRA, interpuso un recurso de queja el 20 de marzo de ese año, pero fue rechazado por la autoridad judicial, y el 27 de marzo del presente año el tercer tribunal colegiado en materia administrativa requirió tanto a la Secretaría de la Reforma Agraria como a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP a remitirle constancias que acreditaran la ampliación líquida del presupuesto de la SRA para pagar el adeudo en cuestión.

El caso logro tener una sentencia favorable para los demandados y luego de 16 años atrás, y en cuestión de meses logró obtener una sentencia de indemnización por mil 214 millones 174 mil pesos, que deberán salir del erario público. De esa cifra, más de 600 millones Fueron pagados al despacho del que también se desempeño como presidente de la mesa directiva del Senado de la República, por concepto de honorarios.

Como hemos podido apreciar, los casos que involucran la participación de estos dos ex senadores y un diputado son una evidencia del profundo malestar que coexistía en el círculo cercano al que rodeaba la administración de Vicente Fox por el papel de los senadores litigantes y los beneficios que pueden obtener desde una comisión o con un trato cercano ya sea por partido, por contactos o influencia política. Cada una de las acciones emprendidas Fueron una base solida,

señala de una serie de casos de los cuales asesoró en materia jurídica cuando se desempeñaba como funcionario público.

³³ Nota publicada el 06 de julio de 2002 por el diario la Jornada titulada: *Herederos de Ramos Millán obtuvieron en 97 una indemnización de \$11 millones por 25 hectáreas.* <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/06/007n1pol.php?origen=index.html>

primero para determinar que no existía una ley impidiera llevar casos contra el propio Estado a algún legislador, y segundo la acciones criticables desde el punto de vista ético y moral de obtención de beneficios cuando se ostenta un cargo público.

3.2. Los casos acontecidos en la LX y LXI Legislatura (2006-2012)

El 2006 era un año de cambio significativo para el país, ya que se ponía en juego la titularidad del Poder Ejecutivo y las Cámaras del Congreso de la Unión renovaban en su totalidad a sus integrantes. Las elecciones se realizaban en la recta final del llamado gobierno del “cambio”, que había traído acciones tildadas de tráfico de influencia y un cierre de gobierno donde se acrecentó la denominación de una administración donde el “saqueo del erario público” era similar o peor que los cometidos en los sexenios priistas más corruptos.

Los comicios fueron diferentes a los que habían ocurrido décadas anteriores; por un lado el PAN con su candidato Felipe Calderón Hinojosa, buscaban una continuidad en su proyecto político; mientras el PRI con Roberto Madrazo vivían un momento de desconcierto, debido a que se encontraban antes las primeras votaciones en donde el partido no estaba en el gobierno y sus decisiones estaban divididas; por último, los partido que representaban a la izquierda mexicana decidieron realizar una alianza postulando a Andrés Manuel López Obrador, quien desde 2003 repuntaba en las encuestas electorales, aunque este personaje había sido sometido a un proceso judicial y desaforado meses atrás. Las elecciones estuvieron señaladas con una gama de irregularidades, siendo la más polémica, la encargada de elegir al Presidente de la República. A pesar de la creciente polarización y de la acusación de un probable fraude electoral en la elección de Presidente, la última decisión fue tomada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien argumentó que la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue de un porcentaje de 0.56.

No obstante, las campañas electorales y las preferencias ciudadanas apoyaron para modificar la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, donde se tuvo un impacto del efecto Calderón-Obrador estructurándose de la siguiente manera:

INTEGRACIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS		
LX Y LXI LEGISLATURA (2006-2012)		
Partido Político	Numero de integrantes LX Legislatura	Numero de integrantes LXI Legislatura
Partido Acción Nacional	206	142
Partido de la Revolución Democrática	125	63
Partido Revolucionario Institucional	106	240
Convergencia / Movimiento Ciudadano	18	6
Partido Verde Ecologista de México	17	23
Partido del Trabajo	11	14
Partido Nueva Alianza	9	8
Partido Alternativa Social y Campesina/Partido Social Demócrata	5	S/R
Independientes	3	4
T O T A L	500	500
INTEGRACIÓN CÁMARA DE SENADORES		
LX Y LXI LEGISLATURA (2006-2012)		
Partido Político	Numero de integrantes LX Legislatura	Numero de integrantes LXI Legislatura
Partido Acción Nacional	51	50
Partido de la Revolución Democrática	26	23
Partido Revolucionario Institucional	32	32
Convergencia / Movimiento Ciudadano	5	5
Partido Verde Ecologista de México	6	8
Partido del Trabajo	5	5
Partido Nueva Alianza	2	3
Partido Alternativa Social y Campesina/Partido Social Demócrata	S/R	S/R
Independientes	1	2
T O T A L	128	128

Fuente: Realizado con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

Como podemos apreciar, al principio de la LX Legislatura, los partidos que habían sido considerados años atrás como el contraste de los regímenes priistas tuvieron un posición política notoria en el Congreso, al encabezar a las fuerzas que podían impulsar cambios estructurales, económicos, y sociales mediante el consenso y transformar los vicios y acciones del viejo régimen; desafortunadamente las acciones emprendidas y los problemas políticos de escándalo en los partidos reflejaron una incapacidad, la cual tuvieron que pagar luego de las elecciones de 2009 cuando el PRI retoma su posición como partido con mayoría en la Cámara de Diputados.

Uno de los primeros actores criticados a la nueva legislatura en 2006, fue hecha por los partidos de izquierda, luego de tomar la tribuna en la Cámara de Diputados unas semanas antes de la toma de posición del nuevo presidente, bajo el argumento de un fraude electoral³⁴ y con ello impedir la denominada usurpación por parte del Partido Acción Nacional a la presidencia. Asimismo las Cámaras mantuvieron su distancia debido que la norma no contemplaba casos como los ocurridos en las elecciones de 2006 y evitaron caer en el debate para cumplir con los tiempos de cambios administrativos que señala la Ley.

Los trabajos legislativos, algunos de los promovidos por Felipe Calderón y otros por las mismas Cámaras durante la LX y LXI legislatura, crearon un descontento en la población ciudadana; uno de los casos mas sonados fue las

³⁴ El analista José Antonio Crespo (2008) señala que las acciones encaminados por la alianza de las izquierdas tenían que ser demostradas; asimismo los mecanismos que tuvo el Tribunal para determinar al ganador se basan en “tesis” ya que hay carencia en la norma y por ende se tenían que someter a lo resultados en las actas; por ello los documentos electorales no dan la razón a quienes sostienen que López Obrador ganó la elección y que fue víctima de un enorme fraude, ya que demostrar eso, requeriría la presentación de información diferente de la aportada por las actas, pero tampoco le da a quienes sostienen que Calderón ganó de manera inequívoca e inobjetable y mantiene este caso en el limbo de los pendientes normativos

reformas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) bajo el slogan en campaña: “con el Seguro Popular, todos los bebés vendrán con un seguro de médico bajo el brazo que se haría cargo de todos sus gastos médicos”. La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados bajo el concepto de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE cuyo propósito fue denunciado bajo el criterio acerca eliminar el derecho de los ciudadanos a la salud. Asimismo se promovió la reforma electoral, la reforma energética, luego de los acontecimientos contra la extinta paraestatal Luz y Fuerza del Centro; la LX Legislatura fue considerada como el promotor de cambios aun inacabados en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En su estructura interna, comenzaron algunos cambios durante estas legislaturas como consecuencia de lo acontecido por los legisladores Mouriño, Hamdán, y Fernández de Cevallos; el cual se tradujo como ya hemos mencionado en el capítulo anterior en la elaboración de nuevos reglamentos de las Cámaras donde se pretende, aunque con carencias, sancionar acciones de incompatibilidades legislativas o Conflicto de Interés. Sin embargo, la LX y LXI Legislatura, no estuvo apartada de tener acciones ya sea de incompatibilidad y/o Conflicto de Interés. A continuación analizaremos algunos casos clave:

3.2.1. Ley Televisa

De acuerdo con una investigación realizada por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) se retoma los siguientes aspectos de un caso que ejemplifica un posible asunto de Incompatibilidad Legislativa que es la llamada Ley Televisa, cuyo objetivo ha sido considerado como el otorgamiento de un bien público (espectro digital de frecuencias, es decir señales de radio y televisión) a un medio privado.

El 22 de noviembre de 2005, el entonces diputado Miguel Lucero Palma presento ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa que pretendía reforma diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley

Federal de Radio y Televisión. Esta iniciativa de acuerdo a diversas opiniones reivindicaba los intereses de las corporaciones comunicacionales, permitiéndoles explotar, sin pagar por ello, las frecuencias de radio difusión de las que ya disponían para difundir, además servicios digitales de telecomunicaciones (telefonía, Internet), entre otros.

La iniciativa presentada por el diputado Palma, fue remitida ese mismo día a las comisiones de Comunicación y de Radio, Televisión y Cinematografía. Posteriormente, el 29 de noviembre del mismo año, el pleno de las comisiones valoró, y corrigió de forma y fondo la iniciativa turnada.

Entre los aspectos que abordaba la iniciativa dejaba al Instituto Federal Electoral (IFE) como encargado de contratar la publicidad, lo anterior, en palabras de Raúl Trejo Delarbre, establecía al órgano electoral como simple cajero al servicio de los acuerdos que establecieran partidos y medios de comunicación.

El día 1 de diciembre de 2005, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de la Ley Federal de Radio y Televisión; el proyecto fue aprobado con 327 votos a favor y ninguno en contra. Sin abstenciones. La minuta así admitida fue enviada al Senado de la República. Sin embargo antes de la votación, se presentó por la Secretaría de la Cámara de Diputados un comunicado emitido por los líderes de las fracciones partidarias representadas en la Cámara de Diputados quienes solicitaron que las reformas a las leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión fuesen realizadas con una aprobación súbita, y sin mayor demora:

Palacio Legislativo de San Lázaro a 1 de diciembre de 2005

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga

Presidente de la Mesa Directiva H. Cámara de Diputados

P r e s e n t e

Con fundamento en el artículo 5 del acuerdo de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos relativo al orden del día

de la sesión, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación solicitamos a usted atentamente que el dictamen que a continuación se señala y que fue publicado en el orden del día del 1 de diciembre se turne lo antes posible y se le dispense la segunda lectura.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio, Televisión y Cinematografía con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin más por el momento agradezco de antemano las atenciones que se sirva dar al presente.

Atentamente

Diputado Pablo Gómez Álvarez, Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del grupo parlamentario del PRD; diputado Emilio Chuayffet Chemor, coordinador del PRI; diputado Jorge González Morfín, coordinador del PAN; diputado Jorge Kawhagi Macari, coordinador del Verde Ecologista, y diputado Jesús Martínez Álvarez, coordinador de Convergencia

En este comunicado es importante resaltar su contenido, ya que la solicitud presentada por unanimidad de los partidos serían los mismo que tiempo después se alzarían como voces de protesta y de inconformidad por la aprobación de la que sería denominada como “Ley Televisa”.

Consecutivamente el 31 de marzo de 2006 a las 3:15 AM, finalizo en el Senado la aprobación de la iniciativa presentada por el diputado Palma y que luego sería acreditada como “Ley Televisa”, con 81 votos a favor, 40 en contra y 4 abstenciones. Posteriormente fue enviada al Ejecutivo Federal para su publicación, el 11 de abril de 2011.

Luego de que se aprobara la “Ley Televisa” en el Senado de la República, un grupo de senadores encabezados por Javier Corral, interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), exponiendo la falta de competencia que esta Ley proveía, así como el manejo del un duopolio que operarían el espectro radioeléctrico. Posteriormente la SCJN, avalo la acción de inconstitucionalidad, invalidando determinados artículos de las reforma a las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, logrando con esto un prevalecer el Estado de Derecho. (García 2011)

Sin embargo de acuerdo a diversas opiniones emitidas por miembros de la misma AMEDI, argumentan que existen probables indicios para creer que la iniciativa presentada y que posteriormente se convertiría en la llama “Ley Televisa”, fue redactada por terceros ajenos al diputado Lucero Palma.

En palabras de Raúl Trejo Delarbre y de miembros de la AMEDI:

El articulado propuesto en esa iniciativa estaba cuidadosamente redactado para favorecer el interés de las televisoras sin que resultara demasiado evidente. Pero la exposición de motivos había sido presentada en términos más elementales e, incluso, con cierta carga de ignorancia e ingenuidad.

Pero hay evidencias de que, más que trabajar él mismo su iniciativa, el diputado Miguel Lucero Palma contempló cómo era fabricado por otros, por lo menos en algunos segmentos de la exposición de motivos y, sin duda, en los artículos propuesto para adicionar las mencionadas leyes (Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio) federales.

Meses más tarde se sabría que en la elaboración de aquella iniciativa intervinieron, de manera muy importante, varios despachos de asesores jurídicos contratados por la empresa Televisa. El diputado Lucero Palma fue solamente el instrumento de ese consorcio para que la iniciativa ingresara en el circuito legislativo. Quizá la participación de ese diputado no fue ni siquiera decisión de Televisa, sino de la dirección del Partido Revolucionario Institucional. (Delarbre 2010)

La iniciativa presentada significó para Televisa una garantía transexenalmente del dominio del espectro radioeléctrico, obtener privilegios en el mercado de las telecomunicaciones para potenciar el negocio de las apuestas electrónicas y para competirle a Teléfonos de México (Telmex) en su propio terreno. La “ley Televisa” formaba parte de un jugoso plan de negocios monopólico, no de un proyecto de modernización de los medios electrónicos (Villamil 2010)

Posteriormente según narra Jenaro Villamil, el Partido Acción Nacional (PAN), así como el coordinador de los Senadores en la LX Legislatura Santiago Creel, sorprendió a su propio partido y a no pocos operadores de esta legislación, revelando que la aprobación de las reformas a las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones Fueron resultado de una “imposición” en el contexto de las negociaciones sobre los convenios publicitarios con las televisoras para la campaña presidencial del 2006.(Villamil 2010).

3.2.2. Tabacaleras.

Otro caso es el de la Senadora por el Estado de México, Yeidckol Polevnsky en el 2010, luego de que la legisladora decidiera votar en contra de la Ley que autorizaba el alza de precios a los cigarrillos, argumentando que votaría en contra de cualquier ley que afecte a la industria tabacalera. Tiempo después, el diario El Universal publicó el 1 de noviembre de 2010 su nota titulada: *La Senadora que vota contra ley antitabaco tiene una hija en BAT*, en la cual se argumentaba que la hija de la Senadora perredista Shirley Almaguer Camacho se desempeñaba como gerente de Comunicación Externa de British American Tobacco México (BAT), empresa que maneja las marcas Kent, Viceroy y Montana.

En respuesta a la nota publicada, la Senadora Polevnsky negó en su momento que su rechazo a votar en contra del aumento al precio del cigarro, estuviera en función del cargo de su hija, y en todo caso su decisión respondía en calidad ex vicepresidenta de CANACINTRA, argumentando, que entiende al sector empresarial. Sin embargo el alza a los cigarrillos había sido aprobado el 19 de octubre en 2010 en el Senado y posteriormente avalado por la Cámara de Diputados imponiendo un aumento de 7 pesos a la cajetilla de cigarrillos de 20 piezas.

3.2.3. Rene Arce Círigo y el tráfico de influencia: el caso de Iztapalapa

Con la llegada de las elecciones intermedias en 2009, se presentó uno de los escenarios polémicos en donde el tráfico de influencias fue un elemento notorio en el Distrito Federal especialmente en la delegación Iztapalapa, luego de que se diera una serie de acusaciones en contra del gobierno federal, algunos miembros de la iniciativa privada y la intromisión de los partidos políticos en donde se pretendía imponer intereses sobre la voluntad ciudadana.

El caso comenzó luego de que René Arce, ex delegado en Iztapalapa, y senador por el PRD en 2009, fuera acusado de establecer redes clientelares con

el objetivo de tener un control en la misma demarcación y de impulsar en el mismo año a su esposa Silvia Oliva, como candidata para la delegación. Arce como primer acto intento promover la candidatura de su esposa durante la elección interna del PRD, aunque las preferencias eran a favor de la senadora suplente Clara Brugada.

Con el resultado obtenido, Arce y su esposa pusieron una demanda en el Tribunal Electoral; sin embargo, las preferencias por Brugada continuaban aun en instancia legales. El 13 de junio de 2009, el periodista Salvador García Soto documentó³⁵ que Arce lanzó una serie de amenazas el 24 de marzo, luego de una reunión con los líderes de todas las tribus del PRD, a quienes advirtió “voy a impugnar los resultados y si no limpian la elección en Iztapalapa, me voy con mi gente a apoyar a los candidatos del PRI”. Desde aquella fecha, Arce se acercó a priistas de la cúpula, a los que les pidió ayuda en una negociación política en la que puso a disposición del PRI, sus efectivas redes electorales y clientelares.

Para cumplir su promesa, René Arce emprendió una campaña de apoyo a diferentes candidatos priistas en el estado de México, aun fungiendo como senador para las elecciones del 5 de julio de 2009; asimismo luego de una serie de reuniones con el coordinador parlamentario en la Cámara de Senadores Manlio Fabio Beltrones y con la presidenta del tribuna María del Carmen Alanís a quien se le adjudicaba una amistad cercana con Beltrones, el tribunal decidió anular la elección interna del PRD y declaró ganadora a Silvia Oliva. El fallo se realizó en el momento en que los tiempo establecidos por la Ley, no permitían rehacer una elección interna de partido y tampoco modificar las boletas electorales.

Las acciones emprendidas por Arce y su esposa, apuntaron a una elección llena de maniobras políticas y clientelares. Posteriormente las votaciones hechas en la demarcación trajeron una polémica, luego de que algunos lideres de la izquierda mexicana, lograron mediante estrategias legales, no contempladas en la

³⁵ René y el plato frio de la venganza. Columna Serpientes y Escaleras. <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/78667.html>

Ley, un mecanismo considerado arriesgado y confuso luego de que López Obrador pidió a sus seguidores votar por el candidato propuesto por el Partido del Trabajo (PT) Rafael Acosta alias *Juanito* y luego su victoria, éste solicitara una licencia al cargo para declinar a favor Brugada.

Con la victoria de Acosta, comenzaron los acercamientos por parte de fracciones del PRI y del PAN y grupos cercanos a René Arce y luego de algunas negociaciones Rafael Acosta decidió no renunciar; no obstante después de la toma de posesión y de algunas pláticas con el Gobierno del Distrito Federal, Juanito, fue obligado a renunciar de manera definitiva, dejando como encargada de la delegación a Clara Brugada.

Con las acciones de René Arce, en 2010 el entonces coordinador del grupo parlamentario del PRD en el Senado, Carlos Navarrete pidió a Arce su salida del grupo y fue removido de las comisiones a las que pertenecía incluyendo la Secretaría del Instituto Belisario Domínguez. Con la salida de Arce del grupo parlamentario del PRD, fue acogido por el Partido Verde Ecologista de México hasta el fin de la legislatura en 2012. Su actuar en mecanismo de incompatibilidad de funciones legislativas y de Conflicto de Interés han provocado que Arce sea rechazado de los diferentes partidos políticos que actualmente tienen registro, ya que se le ha considerado como un actor político que acarrea problemas, esto con base a las declaraciones hechas por el grupo parlamentario del PRD en el Senado, en el que señalan su presunta falsificación de documentos y su repentino cambio legal de apellidos.

3.3. La LXII Legislatura y las reformas del Pacto por México

Las administraciones del PAN durante doce años se desarrollaron en un ambiente de altibajos económicos, crisis de seguridad en el país, y una relación áspera con las Cámaras del Congreso, esto encaminó nuevamente a que en las elecciones de julio de 2012 se diera una contundente victoria al PRI y con ello un medio que le

ayudo a ocupar nuevamente la Presidencia de la República, así como a encabezar gobiernos en muchos estados y municipios.

Sin embargo, el retorno del PRI con Enrique Peña Nieto, mostraba un cambio en los mecanismo de gobernanza, el dialogo y trabajo con los partidos de oposición en las Cámaras, tenia que convertirse en una obligatoria para impulsar las iniciativas que pretendía el nuevo gobierno. El Congreso de la Unión, tuvo una integración similar a la percibida en 2003 en la que el PRI casi logro obtener una mayoría en la Cámara de Diputados:

INTEGRACIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS	
LXII LEGISLATURA (2012-2015)	
Partido Político	Numero de integrantes
Partido Revolucionario Institucional	213
Partido Acción Nacional	114
Partido de la Revolución Democrática	101
Partido Verde Ecologista de México	28
Partido del Trabajo	14
Partido Nueva Alianza	10
Movimiento Ciudadano	20
T O T A L	500

Fuente: Realizado con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Cámara de Diputados

Entretanto, el Senado de la República, se compuso en gran mayoría por el Partido Revolucionario Institucional:

INTEGRACIÓN CÁMARA DE SENADORES	
LXII LEGISLATURA (2012-2015)	
Partido Político	Numero de integrantes
Partido Revolucionario Institucional	54
Partido Acción Nacional	38
Partido de la Revolución Democrática	22
Partido Verde Ecologista de México	7
Partido del Trabajo	6
Partido Nueva Alianza	1
Movimiento Ciudadano	S/L ³⁶
TOTAL	128

Fuente: Realizado con información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la Cámara de Senadores

Como puede apreciarse, el PRI, así como en pasadas legislaturas, encabeza la mayoría en las Cámaras; sin embargo, el numero de integrantes no permite que el partido por si mismo pueda impulsar modificaciones en la Ley.

³⁷Debido a las nuevas condiciones y escenarios, la administración de Peña Nieto

³⁶ El Partido Movimiento Ciudadano no pudo cumplir con el requisito de tener mino 5 senadores para integrar un grupo parlamentario, por lo que su único integrante fue hasta el 01 de abril de 2014 la senadora plurinominal Layda Sansores San Román

³⁷ El Artículo 135 de la Constitución Política dice a la letra que puede ser adicionada o reformada; asimismo 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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El caso de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado se hace con una “Mayoría Calificada” la que de acuerdo con el Diccionario de Términos Parlamentarios es aquella donde se exige un porcentaje especial de votación, ya que las mayorías calificadas más frecuentes son los dos tercios o las tres cuartas partes de la totalidad de los integrantes de una Cámara. En el caso del parlamento mexicano esta corresponde a las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores que se encuentran presentes en el salón de plenos de alguna de las Cámaras al momento de tomar una decisión o realizar una votación. Considerando que la

decidió crear una plataforma que había sido implementada en pasados sexenios como el de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo; esta nueva propuesta fue llamada Pacto por México y se convirtió en un instrumento coyuntural en el que las principales fuerzas políticas del país, habían encontrado algunas coincidencias para fomentar reformas transformadoras, y pretendían fortalecer la gobernabilidad democrática a través del diálogo y recuperar el papel de la política como instrumento para la construcción de acuerdos nacionales y así estar en condiciones de poner en marcha programas, iniciativas y agendas legislativas con un interés único, es decir, y en palabras del actual diputado Alejandro Moreno Cárdenas “tener un México con desarrollo y justicia social”³⁸; aunque este pacto también significó una supeditación del proceso legislativo, comprimiendo tiempos y eludiendo a las discusiones abiertas que deben desarrollarse en las Cámaras del Congreso.

El Pacto por México, se regía por un órgano rector con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos y velar por el cumplimiento en los tiempos que se fijaron; este órgano estuvo integrado por diferentes actores de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN, y PRD) entre ellos algunos legisladores como Raúl Cervantes y Héctor Gutiérrez de la Garza del PRI; Alejandra Barrales Magdaleno del PRD y la Senadora Rosa Adriana Díaz del PAN.³⁹

Los temas más polémicos que logró impulsar el Pacto por México, fueron las siguientes: las reformas político-electoral, en donde el PAN y al PRD tenían

Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, se requieren 334 votos para alcanzar una mayoría calificada o un número menor, según el total de asistentes a la sesión; en la Cámara de Senadores se requerirían 85 de 128 legisladores para lograr dicha mayoría.

³⁸ Boletín de la Cámara de Diputados, 12 de septiembre de 2013. http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/septiembre_septiembre/12_12/2020_analizan_diputados_politica_interior_del_primer_informe_de_gobierno

³⁹ Definen agenda para reformas, publicado por el Excelsior el 09 de enero de 2013 <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/09/nacional/878503>

interés; la reforma energética, que el PRI y el PAN buscaron fomentar durante administraciones anteriores; la reforma fiscal, que también enfrentó a las fuerzas partidistas, sobre todo por lo respecta a los temas del IVA en los alimentos; y finalmente, las reformas en materia de telecomunicaciones y educativa.⁴⁰

Cabe mencionar que durante las negociaciones que tuvieron los líderes de los partidos y el titular del ejecutivo, fueron una clara muestra de la atenuación del trabajo legislativo; un ejemplo se presentaba en los medios de comunicación cuando realizaban la cobertura en donde el Presidente de la República, firmaba el decreto sobre algún asunto en particular y los presentadores en los estrados estaban distribuidos de la siguiente manera: a la cabeza era el Presidente de la República, continuaban los presidentes de los partidos, luego el órgano rector del Pacto por México y finalmente los presidente de la Cámaras del Congreso; asimismo, los discursos apuntaban a un trabajo de partido en donde los intereses dejaron de lado el análisis legislativo; se cumplía la máxima en donde el fin justificaría los medios, y con ellos la política comenzaba la era de la legislación por *fast track*. Se había convertido en la verdadera decisión de los partidos y del presidente sobre la agenda legislativa.

Ray Kennedy, quien en 2009 se desempeñaba como Director de la Misión de Naciones Unidas en Sudan, en el área electoral, afirmó, durante el Seminario de Análisis de la Reforma Política, llevado a cabo por la Cámara de Senadores y el Instituto Belisario Domínguez, que en la teoría democrática pura, clásica, el Poder Legislativo legisla, mientras que el Poder Ejecutivo ejecuta lo que legisla; pero esto deja de lado una pregunta fundamental, ¿Quién establece las líneas rectoras de política, las prioridades? Cuando en el análisis político se le hace referencia al Pacto México, se tiene la noción que el impulso de las reformas estaba supeditado a la partidocracia y al Poder Ejecutivo como redactor y presentador; la muestra de una autonomía del ejercicio de la labor parlamentaria era inexistente; y mas aun

⁴⁰ Acuerdos y calendarios del Pacto por México. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

luego que durante estos primeros años de trabajos de la LXII Legislatura se han presentado casos que han evidenciado la carencia de la norma e incluso de algunos actuares de los legisladores en materia de incompatibilidad y Conflicto de Interés, algunos de ellos aun continúan siendo ideas de debate en la actual legislatura. Para muestra de ello, quisiera señalar algunas situaciones que han despertado el interés de la opinión pública y que han socavado el ejercicio de nuestros parlamentarios

3.3.1. La LXII Legislatura: el caso de la telebancada y los intereses de los legisladores

Durante estos dos años que ha trabajado la LXII Legislatura en ambas Cámaras, se han señalado algunas características que han colocado en duda la labor de algunos legisladores por su relación con sectores empresariales, algunos de ellos han sido vinculados con sectores empresariales y con fuertes injerencias en empresas televisivas y por ellos a este grupo se le ha denominado en los diferentes análisis legislativo como “la telebancada”;

Estos legisladores se han convertido en objeto de debate por su relación estrecha con sectores económicos y al mismo tiempo su intervención en los asuntos de trascendencia como fue por ejemplo la reforma en materia de telecomunicaciones. Los legisladores que son catalogados como miembros de esta telebancada son:

TELEBANCADA		
DIPUTADOS		
NOMBRE	PARTIDO POLÍTICO AFILIADO	RELACIÓN CON EL SECTOR EMPRESARIAL Y TELEVISIVO
Federico José González Luna Bravo	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	Es socio de la firma Deschamps, González Luna y Álvarez del Castillo, S.C. Es accionista de las empresas Redes de Telecomunicaciones de Morelos, S.A.; Sistema de Televisión Restringida, S.A.; Entretenimiento y Telecomunicaciones, S.A.; y Pantitlán Telecomunicaciones, S.A. Es asesor de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT)
Laura Ximena Martel	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	Prosecretaria de la CIRT durante la Presidencia de Tristán Canales.
Enrique Cárdenas del Avellano	Partido Revolucionario Institucional	Es Presidente del Consejo de Administración y Director General de la empresa Gasolinera La Marina Vieja, S.A.; y de la Organización Radiofónica Tamaulipas. Fue vocal suplente en CANACINTRA de 1997-1999. Es miembro de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión desde 1970. Es miembro de la Organización Nacional de Expendedores de Petróleo, A.C., desde 1983.
Jorge Mendoza Garza	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Fue Vicepresidente Ejecutivo de Información y Asuntos Públicos de Televisión Azteca, Grupo Salinas de 1994-2006. Fue Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, CIRT de 2002 a 2004.
Javier Orozco Gómez	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	Fue el promotor en la LXI Legislatura de la llamada "Ley Televisa" Se desempeñó como Director Jurídico en RTC.
Patricio Flores Sandoval	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Fue operador de audio y musicalizador en Núcleo Radio Guadalajara, en Televisora de Occidente, y Televisa Producciones.
Antonio Cuellar Steffan	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	Fue abogado en el Despacho Cuéllar y Humphre. Director Jurídico para Asuntos Especiales de Grupo Televisa de 1996 a 1998. Actualmente es abogado del bufete Cuéllar Salas y Cuéllar Steffan, S.C.,

Rubén Acosta Montoya	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	<ul style="list-style-type: none"> Es titular del Despacho, y Abogado Postulante del bufete Acosta y Asociados Abogados. Fue Director General Ejecutivo de Cofetel (su suplente es Humberto Sarkis Lara. ex diputado hace dos Legislaturas y Secretario Técnico de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, es ligado a Televisa
Mónica García de la Fuente	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	<ul style="list-style-type: none"> Fue abogada fiscal en Chevez Ruiz Zamarripa y Cia de 2004-2006 Asociada Jurídica en Diseño Legal Integral de 2006 a 2010 Fue Asesora Jurídica de Nueva Alianza, trabajó en el jurídico de Televisa.
SENADORES		
NOMBRE	PARTIDO POLÍTICO AFILIADO	RELACIÓN CON EL SECTOR EMPRESARIAL Y TELEVISIVO
Ninfa Salinas Sada	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	<ul style="list-style-type: none"> Es socia fundadora y Directora General de "I Latina" creada en 2006 a la fecha y es la agencia de publicidad del Grupo Salinas; también es propietaria de una clínica de belleza. Es Presidenta Grupo Dragón, subsidiaria del consorcio que agrupa a las empresas Tv Azteca y Elektra -
Juan Gerardo Flores	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	<ul style="list-style-type: none"> Ex asesor de Televisa, actual diputado y presidente de la Comisión de Radio y TV en San Lázaro. Director en COFETEL.
Arelly Gómez	Partido Revolucionario Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Es hermana de Leopoldo Gómez, Vicepresidente de Noticieros Televisa
Luis Armando Melgar	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	<ul style="list-style-type: none"> Ha estado al frente de Seguros Azteca, es presidente de la Fundación Azteca Chiapas desde 2011 y Director de Proyecto 40.
Carlos Puente	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	<ul style="list-style-type: none"> En Televisión Azteca ha ocupado los cargos de Jefe de Administración de Convenios Públicos (1994-1998), Gerente de Estrategias y Desarrollo Político (1998-2000); también fue Asesor de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (2002-2003).

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y del diario El Universal

Podemos justipreciar, que hay una serie de elementos que permiten despertar la duda acerca de la labor que estos legisladores realizan y nos hace

resaltar la pregunta ¿Cuáles son los intereses que realmente representan o los objetivos que buscan al ostentar un cargo de elección? Durante la discusión de las leyes secundarias de la reforma en materia de telecomunicación, se presentaron muchas voces que solicitaban el retiro de estos legisladores por tener elementos de incompatibilidad entre sus funciones privadas y sus carreras legislativas. Lamentablemente como ya lo hemos abordado en capítulos anteriores, la Ley únicamente solicita que al encontrar elementos de incompatibilidad solo se pueda desligar del caso mediante la excusa; asimismo se considera que se debe tener el precepto de mantener un respeto ético a su labor pública, pero destaca una pregunta ¿Qué sucede cuando hay un legislador que ostenta el cargo y tiene Conflicto de Interés o incompatibilidad en funciones tanto públicas como privadas y esté no se excusa? Como hemos anotado no hay elementos jurídicos para que las instancias de las Cámaras, como por ejemplo la Mesa Directiva, haga una notificación de retiro a legisladores que tengan estos casos.

Un ejemplo de lo anterior y que fue parte de la discusión pública, se dio días antes de analizar las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones, en donde se le acusa a la empresa Televisa de tener privilegios en estas leyes, como mantener y aumentar su dominio sobre el mercado de la televisión restringida, y destacar que la empresa representa más del 60% de los suscriptores a nivel nacional; en el proceso parlamentario, algunos legisladores se preocuparon por el peligro que implica la concesión de excesivos privilegios a esta televisora, e incluso veían en ello la rendición del Estado, y más aun la rendición del Poder Legislativo y el Ejecutivo ante este poder mediático; aunque otras voces señalaban que la reforma privilegiaría a las empresas de Carlos Slim y ven con ella, la entrega a dos titanes de las comunicaciones. Las acciones de Cabildeo por parte del gobierno federal, para aprobar estas leyes secundarias, fueron vistas más como de redactores e impositores al Congreso.

Con el debate de las leyes secundarias en la puerta, los dirigentes del PRI y del PRD preservaron los derechos de sus legisladores que tuvieron o tiene relación con algunas televisoras, y así estar en la mesa de discusiones y votar

sobre las mismas. En el caso del PRI, César Camacho defendió a sus legisladores argumentando que a pesar de las acusaciones de Conflicto de Interés, los legisladores tienen sus derechos políticos intactos, y ello les permite participar en las negociaciones.⁴¹

Sin embargo en el PRD, el caso de la diputada Purificación Carpinteyro fue un asunto que trascendió, luego de que se filtrara a los medios de comunicación una llamada telefónica realizada entre la diputada y el empresario José Gutiérrez Becerril, ex director de Pymes de Telefónica Movistar; durante la conversación la legisladora señala un interés para iniciar un negocio de telecomunicaciones; asimismo manifestaba su deseo de aliarse con la empresa Telmex con el propósito de competir con Televisa.

Después de la difusión del audio en las redes sociales y en los medios de comunicación, la diputada Carpinteyro redactó una carta en la que ella refirió a lo mencionado en el audio aceptando su participación.

Es delito es legislar para favorecer solo a unos y no a todos los Mexicanos⁴²

México D.F. a 25 de Junio del 2014

De acuerdo con el comunicado de prensa del Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, Jesús Zambrano Grijalva y con el único interés de no enturbiar el proceso de debate, discusión y votación de las Leyes Secundarias en materia de Telecomunicaciones, he decidido excusarme de participar en este proceso.

⁴¹ Nota *Defiende Camacho Quiroz el derecho de la telebancada a debatir en el Congreso*. Publicada por la Jornada el 28 de junio de 2014. <http://www.jornada.unam.mx/2014/06/28/politica/002n2pol>

⁴² Publicada en la página web de la diputada Purificación Carpinteyro el 25 de junio de 2014. purificacioncarpinteyro.mx/2014/06/es-delito-es-legislar-para-favorecer-solo-a-unos-y-no-a-todos-los-mexicanos/

Esta no es la primera vez que alguien intenta amedrentarme o desprestigiarne con grabaciones de orígenes cuestionables, por lo que a mis detractores contesto: NO, no veo en dónde está el conflicto de intereses. Recalco lo que sostuve el día de ayer, “a diferencia de muchos defensores políticos de un sector de comunicaciones sin monopolios, yo si estoy dispuesta a generar competencia en el sector tanto en la ley como en la práctica”.

Aclaro que en la actualidad, NO tengo ningún vínculo comercial ni de negocios en el área de telecomunicaciones e insisto que no es un error pensar en las aplicaciones de la ley en negocios futuros que tienen que ver con telecomunicaciones. Lo que es un delito es legislar para favorecer solo a unos y no a todos los mexicanos

Espero que mi caso sirva de ejemplo para que todos aquellos legisladores que SI tienen conflictos de intereses explícitos se excusen de la misma manera en la que lo hago yo hoy con el fin de que el proceso de debate, discusión y votación de las Leyes Secundarias en Telecomunicaciones se haga siguiendo el espíritu Constitucional reflejando los preceptos de libertad y rechazo a los monopolios que mi partido y yo misma siempre hemos defendido.

Exhorto a los legisladores de la “Telebancada” a que me acompañen a mirar desde la barrera este proceso histórico; a que pongan a México en el papel preponderante y no a los medios que les mandan y les pagan; a que no teman en aceptar que no son imparciales y neutrales.

Recalco de nueva cuenta que lo que importa en tema de Telecomunicaciones ES México y la cruzada para que los monopolios televisivos, de televisión de cable, de telefonía, de telefonía móvil y de internet se erradiquen.

“Aunque este posiblemente no sea el final, y ni siquiera sea el comienzo del final, probablemente sea el fin del comienzo”, W. Churchill,

Hasta pronto,

Dip. Purificación Carpinteyro Calderón

Con esta carta, la diputada fue excluida de toda negociación acerca de las leyes secundaria en materia de telecomunicación; no obstante, días después el PRD y secundando la propuesta de Carpinteyro, propusieron que los diputados que incurrieran en Conflicto de Interés se excusaran de participar en el debate; la respuesta a esta petición fue hecha al Presidente de la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados Héctor Gutiérrez de la Garza, aclarando que la decisión de hacer ese tipo de actos compete a cada diputado y la solicitud formal le correspondería a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados; sin embargo bajo los esquemas administrativos, la contraloría solo tiene injerencia sobre mandos medios y altos de las Cámaras, más no sobre los legisladores.

En el senado la mira estaba puesta hacia el Presidente de la Comisión de Comunicaciones, Javier Lozano Alarcón por diversas acusaciones presentadas ante la Mesa Directiva por su cercana relación a Televisa. Lozano se defendió de las acusaciones argumentando que no había motivos por los que él debería excusarse ya que no ha sido atrapado con las “manos en la masa”, alegando al caso de Purificación Carpinteyro. El 29 de junio de 2014, Lozano declaró: “No me voy a excusar. Nada mas que me digan el motivo y por qué” también señaló que quien debía excusarse de todo el debate es su compañero de bancada Javier Corral Jurado, ya que Corral le debe dinero a Televisa, y él si tiene Conflicto de Interés del tamaño de la catedral declaró. Tras estas declaraciones, Lozano tampoco presentó petición para que Javier Corral se excusara del debate y también las acusaciones contra Javier Lozano no prosperaron.

Como puede apreciarse, la Incompatibilidad Legislativa y el Conflicto de Interés han estado presentes aun en estos nuevos tiempo legislativos y se han mantenido intactos en asuntos de regulación. El clientelismo, el tráfico de influencias y otros han sido motores para que nuestros legisladores se conviertan en emisarios de intereses incluso personales. Lo presentado en las crónicas anteriores es una señal de lo que nuestro Congreso tiene todavía pendiente y más aún se convierte en un círculo vicioso. Hemos podido mencionar casos que se han

presentado en los medios de comunicación, como simples noticias de ataque contra los legisladores ya sea por el partido, por su estatus social o incluso por la posición política que tienen; aunque es preocupante que la mayoría de los asuntos documentados sean una simple noticia en los medios que no tiene trascendencia y que las Cámaras solo se limiten a deliberar como faltas menores y como veredicto final se de un simple carpetazo al asunto.

Nuestro tema de tesis, ha sido tratado de manera muy limitada por las Cámaras debido a que las responsabilidades de erigir una norma que pueda establecer prohibiciones a los legisladores, se la adjudico el Poder Ejecutivo y su reglamentación general a los servidores públicos; sin embargo, hemos detectado que aunque la regla se encuentre, las sanciones no están establecidas, lo que provoca que haya una carencias acerca del tema de la Incompatibilidad Legislativa

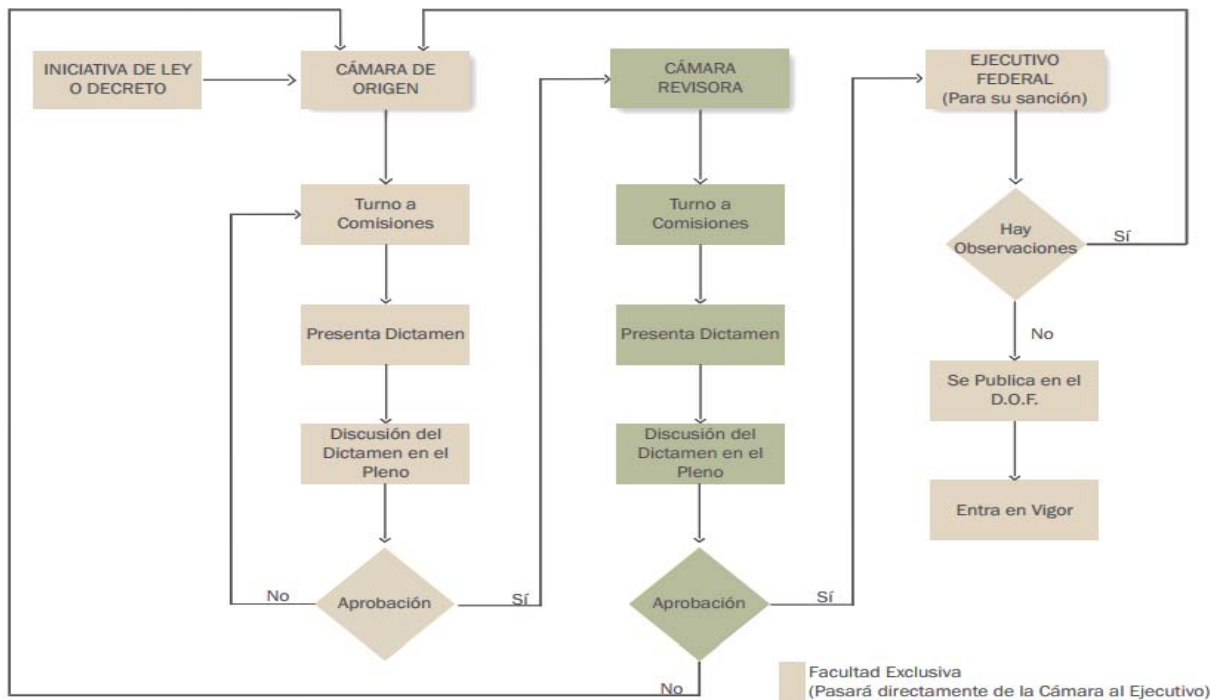
No obstante, desde la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, algunos parlamentarios buscaron mecanismo mediante iniciativas legislativas para abordar el tema y dar una solución que modifique el problema de incompatibilidades y sus figuras, con el objetivo de transformar el trabajo legislativo en México. Los casos que despertaron el interés Fueron especialmente los de Fauzi Hamdán y Diego Fernández de Cevallos y a partir de ahí se idearon una serie de estructuras que dieron origen a diferentes proyectos acerca del tema. En el siguiente capítulo retomaremos algunas iniciativas que han pretendido regular a la Incompatibilidad Legislativa. .

CAPÍTULO IV

INICIATIVAS QUE PRETENDEN REGULAR LA INCOMPATIBILIDAD

A inicios de la LVIII Legislatura hasta 2012, detectamos, que se han presentado una serie de iniciativas que pretenden regular la Incompatibilidad Legislativa, así como el Conflicto de Interés y otras figuras. El propósito que tiene este capítulo es acercar al lector al trabajo realizado en las Cámaras acerca del asunto que nos compete, y poder conocer la situación jurídica que tienen las iniciativas presentadas y saber si algunas tuvieron un avances mas allá del debate en comisiones.

Para entender las iniciativas que se presentaran a continuación, es necesario poner en perspectiva de manera clara y breve el procedimiento legislativo por el que tiene que ser sometidas cada una de las propuestas que presentan los legisladores, y los demás actores que tienen esa facultad.



Fuente: Rivas Prats, Fermín (2010) Estudios sobre el proceso legislativo federal en México. México, Cámara de Senadores y el Instituto Belisario Domínguez. Pp. 18

Como parte de los trámites legislativos, toda iniciativa incluye un Procedimiento Legislativo, el cual es conceptualizado como un cúmulo de pasos que deben seguir los órganos de gobierno de las Cámaras para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley. (SIL 2014) Este procedimiento se lleva a cabo bajo lo establecido en el artículo 72 Constitucional, así como por diversas disposiciones asentadas en la Ley Orgánica y el reglamento del Congreso.

Con lo anterior, podemos describir las iniciativas presentadas en ambas Cámaras acerca de la regulación al tema de la Incompatibilidad Legislativa; asimismo señalar el “estatus” o la situación en la que se encuentra el asunto o propuestas presentada.

4.1 Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de la LVIII hasta la LXII Legislatura⁴³

1. Iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un párrafo al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴

El asunto fue presentado por el diputado Efrén Leyva Acevedo del PRI, con fecha del 20 de junio de 2003. En su contenido la iniciativa pretende fortalecer las herramientas con que cuentan los grupos parlamentarios en el Congreso para garantizar la unidad, lealtad y compromiso partidista de sus integrantes. Propone sancionar con la expulsión de las Cámaras del Congreso a los diputados o senadores plurinominales que decidan desertar de su grupo parlamentario para

⁴³ Las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y que sintetizamos en este capítulo, pueden consultarse de manera completa en el Anexo A de esta tesis, únicamente siguiendo el orden en el que se presentan aquí; asimismo, y para respetar el sistema de fuentes, colocamos la dirección electrónica en el cual pueden localizarse.

⁴⁴ Documento disponible en el sitio web
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/06/asun_458580_20030618_519481.pdf

integrarse a otro o formar uno propio con el objetivo de mantener la disciplina interna de los grupos parlamentarios.

El asunto tuvo dictamen negativo en la Comisión de Puntos Constitucionales de Cámara de Diputados, el 22 de marzo de 2010

2. Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵

Esta iniciativa fue presentada en tribuna el 24 de abril de 2003 a propuesta del diputado Uuc-kib Espadas Ancona del grupo parlamentario del PRD. El objetivo de esta propuesta es fomentar la especialización legislativa. Con ese propósito establece la prohibición Constitucional expresa para que los diputados federales y senadores propietarios o suplentes, en ejercicio, no puedan desempeñar ninguna otra comisión o empleo remunerado, aún cuando se encontraran con licencia para en sus funciones legislativas. Sin embargo esta disposición no contempla a los integrantes de las legislaturas locales.

Un argumento utilizado es buscar la manera de erradicar la corrupción y la ineficiencia, en las funciones de los Poderes del Estado; asimismo el Congreso de la Unión con esta iniciativa deberá asumir cada vez más, un rol preponderante para el acontecer de la nación; el diputado afirma en esta propuesta que no es petulancia afirmar que de su trabajo depende el futuro democrático de México; Por ello, es un imperativo que quienes ocupen un lugar como legisladores, alcancen un importante nivel de especialización ya que de su destreza y compromiso con el trabajo parlamentario dependerán los resultados que se ofrezcan a los mexicanos.

El asunto fue turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y desechado en la sesión del 23 de noviembre de 2011.

⁴⁵ Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/04/asun_385213_20030428_830030.pdf

3. Iniciativa que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁶

Esta iniciativa fue enviada por el H. Congreso del estado de Hidalgo el 26 de febrero de 2003. El propósito de este proyecto es elevar a rango Constitucional la prohibición a diputados y senadores para ejercer la abogacía durante el tiempo de su encargo, aún gozando de licencia.

La iniciativa señala que a partir de la responsabilidad que tienen los servidores públicos, debe contar con un buen desempeño de la función encomendada, ser consientes de los que implica su cargo, y anteponer los beneficios ciudadanos antes que el propio. También considera el valor de ostentar un cargo de elección que fue entregado por la voluntad de los ciudadanos y que ese debe tener más consideraciones para ejercer una labor eficiente y eficaz.

La intención propone además de los elementos de elegibilidad y respeto al cargo, también debe ser considerada las acciones que constituyen una distracción para el fiel cumplimiento de los compromisos adquiridos; ya que existen las interferencias del desarrollo normal de las actividades propias de los legisladores o, peor aún, conllevar a conflictos que van en contra de los intereses de la nación. De esta manera, al elevar prohibiciones como desempeñarse en labores personales, empresariales a nivel Constitucional, con ello se reafirmaría la necesidad de contar con servidores públicos cuyo principal objetivo sea trabajar por el bien común de la sociedad.

El asunto se remitió a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. En sesión del 30 de abril de 2013, la Mesa Directiva, con fundamento en los artículos 20, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, y 260, numeral 1, del Reglamento de la

⁴⁶ Iniciativa que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/02/asun_316514_20030226_840011.pdf

Cámara de Diputados y en consideración al acuerdo parlamentario emitido por el pleno en esa misma fecha, desecha la iniciativa y procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

4. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁷

Esta iniciativa fue presentada el 24 de octubre de 2006 por la diputada del PRD Valentina Valia Batres Guadarrama y tiene el objetivo de combatir el problema de tráfico de influencias en el trabajo parlamentario, por ello propone evitar que cualquier legislador en funciones pueda litigar o emprender empresa alguna vinculada con el Estado.

Una de las razones que ayudaron a formular esta iniciativa fue el caso del diputado Fauzi Hamdán y de su apoyo a la empresa Protexa para modificar en favor de la empresa la Ley de Concursos Mercantiles en 2005 y 2006. El asunto fue discutido por la Comisión de Puntos Constitucionales aunque fue descartada en la sesión del 23 de noviembre de 2011, luego de que la Mesa Directiva informara al pleno que acordaba desechar la iniciativa.

5. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸

Esta iniciativa fue propuesta por el diputado del Partido Acción Nacional (PAN) Juan de Dios Castro Muñoz, el 06 de diciembre de 2012. El diputado comienza su

⁴⁷ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/10/asun_2272700_20061024_1161710343.pdf

⁴⁸ Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/12/asun_2404419_20071213_1197912876.pdf

propuesta con una pregunta ¿ha existido acaso algún procedimiento administrativo instaurado en contra de un legislador?, y responde que seguramente no, en su argumento menciona que sería imaginativo que la contraloría interna de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, representada por servidores públicos nombrados inclusive por los propios legisladores, traten de instrumentar un procedimiento de responsabilidad en contra de quienes lo nombraron, esto debido a que el marco normativo no es puntual en esos asuntos.

La iniciativa en general propone establecer la incompatibilidad en el ejercicio de la función legislativa, para ello dispone entre otras: a) determinar la naturaleza propia del cargo de elección popular para fijar causales de responsabilidad administrativa; b) regularizar como causales aquellas conductas que constituyan Conflicto de Interés en el ejercicio de su función; y c) que los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores estén integrados por igual número de diputados y senadores.

Esta iniciativa considerada al igual que la de Jaime Cárdenas como una de las más completas, frente a determinar mecanismo para regular la incompatibilidad, fue desechada por la Comisión de Puntos Constitucionales en la sesión del 23 de noviembre de 2011, y de la misma manera la Mesa Directiva informó al pleno que acordaba desechar la iniciativa.

6. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁹

El diputado Humberto López Lena Cruz quien era diputado independiente, presentó el 15 de julio de 2009 una iniciativa que tiene como objetivo general obligar a los diputados y senadores a renunciar a sus cargos cuando decidan

⁴⁹ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/07/asun_2582470_20090715_1247673467.pdf

contender por cargos de elección popular o para desempeñar otra comisión o empleo de la federación.

El diputado comienza afirmando que los cargos de elección en el caso de los senadores y diputados se han convertido en trampolines políticos con el que abusen de la confianza ciudadana y abandonan la obligación principal para la que fueron votados; durante el trayecto de tres o seis años que un legislador tiene por obligación pareciera que no tienen ética y moral al desempeñar su cargo y se le entregan recursos emanados de Estado y son utilizados únicamente para pasar de un cargo al otro.

Asimismo el diputado señala tres asuntos graves. El primero de ellos señala que el beneficio de la ciudadanía y no hay personal debe de estar siempre presente por que los actos humanos son parte de la ética, y la misma versa sobre el acto bien o mal realizado; el segundo punto es que al finalizar la LX Legislatura él contaba con el dato de que más de 159 diputadas y diputados solicitaron licencia para retirarse a ocupar la mayoría, posiciones de bobinas respectivas entidades y otros tantos que ni siquiera solicitaron licencia para contender por otro cargo de elección popular y en la Cámara de Senadores fueron 12 que pidieron licencia; y el último. Que señala es que debe de ser los partidos políticos los impulsores de la democracia representativa y les corresponden gran medida y pedir incremento del abstencionismo de la ciudadanía, a través de solicitar a sus legisladores mayor compromiso en su trabajo y evitar saltar de un cargo al otro.

La iniciativa fue rechazada luego de que la Comisión de Puntos Constitucionales no tomara el asunto como primordial y transcurrieran más de cuatro años sin dictamen; por ello en la sesión del 23 de noviembre de 2011, la Mesa Directiva informó al pleno que acordaba desechar la iniciativa.

7. Iniciativa que reforma los artículos 62 y 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁰

Otra iniciativa presentada es la del Diputado Jaime Cárdenas del Partido del trabajo (PT) presentado el 6 de octubre de 2010, cuya propuesta se enfoca en reformar los artículos 62 y 125 Constitucionales, a fin de establecer un régimen que instituya la incompatibilidad del legislador con cargos municipales, en el Distrito Federal, entidades supranacionales y en cualquier institución pública de los tres niveles de gobierno, eliminando el requisito de disfrutar sueldo por éstos, para obligarlos a ejercer su encargo de manera exclusiva, exceptuado las actividades relacionadas con la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica, y las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación sin recibir por ello salario alguno; así como los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Asimismo señala incompatibilidades de origen privado, como las acciones de empresa entre otras; con los cargos en las dirigencias de los partidos políticos, sindicatos y, organizaciones empresariales. Un objetivo de esta iniciativa es abordar desde las incompatibilidades legislativa un asunto de salvaguardar la independencia del legislador frente a las injerencias indebidas provenientes de os diversos poderes facticos.

La iniciativa fue turnada a la Comisión Puntos Constitucionales de Cámara de Diputados. Sin embargo en la gaceta parlamentaria del 29 de junio de 2012, se informa que la Mesa Directiva la da por desechada en virtud de que no fue dictaminada en el plazo reglamentario, de conformidad con el artículo 89, numeral 2, fracción III del Reglamento.

⁵⁰ Iniciativa que reforma los artículos 62 y 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/10/asun_2685715_20101006_1286378536.pdf

4.2. Iniciativas presentadas en el Senado de la República de la LVIII hasta la LXII Legislatura⁵¹

1. Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵²

Este proyecto fue inscrito por la senadora Luisa María Calderón Hinojosa y suscrito por los legisladores Carlos Medina Plascencia, Filomena Margáiz Ramírez, Alfredo Reyes Velázquez, Jesús Galván Muñoz, Guillermo Herbert Pérez, Rafael Morgan Álvarez, Héctor Osuna Jaime, Marco Xicoténcatl, Felipe Vicencio, Luis Rico Samaniego, Joaquín Montaña, Rómulo Campuzano, Francisco Fraile, Carlos Villalobos y Jorge Lozano Armengol, del PAN; Leticia Burgos del PRD. También firman los diputados Francisco García Cabeza de Vaca, Ramón Ponce, María Cruz Martínez Colín, Néstor Villarreal Castro. Todos ellos del PAN

La objetivo de esta propuesta presentada el 13 de agosto de 2003, es establecer un nuevo régimen de incompatibilidad entre el cargo de senador o diputado con actividades privadas, que pudieran generar conflictos de interés con la función parlamentaria.

El Poder Legislativo tiene una renovación total que se encuentra establecida en la Constitución y mediante el sufragio que es un instrumento de la voluntad ciudadana mediante el acto electoral con el propósito de mantener una representación con el pueblo y en el caso del Senado mantener el Pacto Federal; con este razonamiento la Senadora Calderón Hinojosa presentó su iniciativa que

⁵¹ Las iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores y que sintetizamos en este capítulo, pueden consultarse de manera completa en el Anexo B de esta tesis, únicamente siguiendo el orden en el que se presentan aquí; asimismo, y para respetar el sistema de fuentes, colocamos la dirección electrónica en el cual pueden localizarse.

⁵²Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/08/asun_528648_20030813_827112.pdf

entre otros asuntos destaca la introducción del artículo 62 en 1917 en el que lo traduce como la firma de la independencia completa del personal de ambas Cámaras respecto al Poder Ejecutivo.

Otro propósito de esta iniciativa es culminar la tarea de alojar al ciudadano en el protagonismo de la tarea pública. Por eso, la responsabilidad social la se presenta en la iniciativa como la promoción de la dignidad humana no como una actitud pasiva que aguarda el mero reconocimiento de prerrogativas personales, sino como un rumbo participativo para provocar espacios donde el empeño individual y comunitario genere bienes públicos.

Con este proyecto se pretende que los miembros del Poder Legislativo fortalezca la división de poderes, y al mismo tiempo que la ciudadanía se comprometa con ellos mediante una ley de transparencia, reglas claras de incompatibilidad en las funciones que acoten la tentación de abusar de la posición de poder para generar ganancias personales.

El asunto fue turnado a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos; Sin embargo por acuerdo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Senadores fechado el 21 de diciembre de 2006; la iniciativa fue desechada por contar con un dictamen en tiempo.

2. Proyecto de decreto para reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵³

El senador Fidel Herrera Beltrán, presentó esta proyecto con el propósito de establecer un nuevo régimen de incompatibilidad entre el cargo de senador o diputado con actividades privadas, que pudieran generar conflictos de interés con la función parlamentaria. De acuerdo con el la información obtenida por el Sistema

⁵³ Proyecto de decreto para reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2003/08/asun_528659_20030813_827118.pdf

de Información Legislativa está iniciativa también fue suscrita por los senadores Luisa María Calderón Hinojosa, Carlos Medina Plascencia, Filomena Margáiz Ramírez, Alfredo Reyes Velázquez, Jesús Galván Muñoz, Guillermo Herbert Pérez, Rafael Morgan Álvarez, Héctor Osuna Jaime, Marco Xicoténcatl, Felipe Vicencio, Luis Rico Samaniego, Joaquín Montaña, Rómulo Campuzano, Francisco Fraile, Carlos Villalobos y Jorge Lozano Armengol, del PAN; Leticia Burgos del PRD. También firman los diputados panistas Francisco García Cabeza de Vaca, Ramón Ponce, Mari Cruz Martínez, Néstor Villarreal Castro.

En los antecedentes que señala la iniciativa afirma que la historia Constitucional revela que el espíritu del legislador siempre ha sido el de evitar las incompatibilidades parlamentarias, de garantizar la independencia de los diputados y senadores con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como el correcto y honesto ejercicio del mandato popular.

Con base al narrativa historia que presenta, el senador Beltrán apunta que es necesario el establecimiento de una serie de disposiciones que regulen la actuación de los integrantes de las Cámaras, cuando la misma se refiera al ejercicio personal o particular de la profesión que les es propia, a fin de que la misma no constituya una distracción en el cumplimiento de sus funciones, ni implique una actuación incompatible con la naturaleza de las funciones públicas que le han sido encomendadas, esto es, que resulta indispensable establecer límites a la actuación profesional de los diputados y senadores, con el fin de evitar un conflicto de intereses.

La iniciativa fue presentada el 13 de agosto de 2003 y desechada por la JUCOPO el 21 de diciembre de 2006 ya con nuevos legisladores en junto con otras iniciativas que señalaban reformas similares.

3. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁴

Esta iniciativa fue propuesta por el entonces senador Pedro Joaquin Codwell La iniciativa tiene como objetivo llevar a cabo una reforma Constitucional en los siguientes rubros:

- 1) El régimen de incompatibilidades respecto a las funciones de los legisladores;
- 2) La duración de los periodos ordinarios y los de la Comisión Permanente;
- 3) Los procedimientos de convocatoria para sesiones extraordinarias del Congreso;
- 4) La obligación Constitucional del Presidente de la República de presentar rendición de cuentas;
- 5) Modificaciones a la Ley sobre la participación ciudadana,
- 6) Las iniciativas preferentes del Poder Ejecutivo;
- 7) La redacción del artículo 71 que describe el proceso legislativo;
- 8) La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso, dejará de ser orgánica y será Ley General del Congreso de la Unión;
- 9) La facultad a la Comisión Permanente relativa a la toma de protesta de ley de los legisladores suplentes;
- 10) Sobre la posibilidad de que el Presidente de la República pueda ausentarse del país sin necesidad de permiso por parte del Congreso de la Unión hasta por siete días; y
- 11) La limitación del Fuero Constitucional.

Esta iniciativa que tenia como propósito gran parte de la Constitución, proponía las modificaciones de los artículos 62 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 77, 78 y 88 de

⁵⁴ Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2454148_20080617_1338926202.pdf

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, bajo el tema que nos compete, la iniciativa señalaba lo siguiente acerca del tema de las incompatibilidades:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación, de las entidades federativas o de los municipios 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.

Tampoco podrán desempeñar actividades o percibir beneficios, ingresos, concesiones, prestaciones o emolumentos que sean incompatibles con el ejercicio de sus funciones. La ley determinará las actividades y situaciones que generen incompatibilidades. Al inicio de sus funciones, deberán rendir informe al registro de intereses y patrimonial que para tales efectos señale la ley.

Las mismas reglas se observarán con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de estas disposiciones será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Este proyecto fue presentado el 17 de junio de 2008 durante los trabajos de la Comisión Permanente; y fue turnada a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores; sin embargo fue retirada por su proponente el 21 de octubre de 2010.

4. Iniciativa que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos – LEY ANTI-DIEGO - ⁵⁵

⁵⁵ Iniciativa que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/10/asun_2273360_20061026_1161877116.pdf

Uno de los casos mas representativo acerca de esto es la querrela en tribuna acerca de la reforma al artículo 62 Constitucional así como la Ley Orgánica del Congreso General o conocida como ley anti-Diego⁵⁶, presentada el 26 de octubre de 2006 y cuyo objetivo es, establecer un impedimento a diputados y Senadores de proceder jurídicamente contra el Estado. La tarea de esta iniciativa era el de evitar el uso lucrativo del cargo legislativo, y establecer un régimen de incompatibilidad para evitar conflictos de interés, tráfico de influencia, y así conformar las bases que permita evitar la corrupción.

El asunto fue presentado por el senador Rubén Camarillo a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y fue suscrito por los legisladores Ricardo García Cervantes, Santiago Creel Miranda, Alberto Cárdenas Jiménez, Martha Leticia Sosa Govea, Luis Alberto Coppola Joffroy y Federico Döring

El caso hace hincapié al asunto que tuvo lugar cuando Diego Fernández de Cevallos fue legislador y de otros que al mismo tiempo que se desempeñan como legisladores son empresarios o abogados y cuentan con despachos jurídicos. En declaraciones hechas por el coordinador de los senadores panistas Santiago Creel señalo: "vamos a cambiar la vida parlamentaria, la vamos a sanear, a limpiar, para evitar que se lucre con la tarea legislativa", sostuvo ⁵⁷

Una adición que había propuesto el senador Santiago Creel Miranda, era la eliminación del Fuero a los legisladores con el propósito de que pudieran ser sometidos a procesos penales en caso de que los servidores públicos cometieran

⁵⁶ De acuerdo a una investigación realizada por la revista proceso, el Ex Senador Diego Fernández de Cevallos usó y abuso del poder y las influencias que le daban su condición de Diputado y Senador para salir airoso en procesos judiciales en los que defendió a grandes consorcios y a familias acaudaladas. (Acosta 2010:19)

⁵⁷ Noticia publicada por el diario la Jornada el 13 de abril de 2007 titulada *Analiza el Senado dictamen sobre ley antidiego*.
<http://www.jornada.unam.mx/2007/04/13/index.php?section=politica&article=009n1pol>

algún delito; sin embargo el planteamiento hecho por el coordinador Creel fue desechado de las negociaciones.

Esté asunto fue enviado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos; y Reglamentos y Practicas Parlamentarias. El procedimiento legislativo de esta iniciativa llevo seis meses a partir de su presentación y fue hasta el 12 de abril de 2007 cuando se presento el dictamen de primera lectura, y posteriormente el 17 de abril se puso el asunto a discusión en el pleno y fue aprobado y enviado a la Cámara de Diputados el 19 de abril; sin embargo, en San Lázaro no emitieron dictamen por lo que en la sesión del 01 de abril de 2014, el pleno de la Cámara de Diputados aprueba el acuerdo de la Mesa Directiva para declarar por finalizado el proceso legislativo de 171 minutas de ley o decretos y que Fueron recibidas antes del 01 de septiembre de 2009, con ello se desechaba esta propuesta.

Esta iniciativa es considerada la única con repunte en el estudio acerca de las incompatibilidades legislativas, debido a la negociación hechas por parte de los grupos parlamentarios con mayor número de legisladores en la Cámara de Senadores. Como resultado de la discusión acerca del régimen de incompatibilidades el Senado de la República introdujo en su nuevo reglamento aprobado en 2010, una serie de impedimentos e incompatibilidades, plasmado en los artículos 10, 18, 19 y 20, cuyo contenido ha sido abordado en paginas anteriores.

Como hemos podido apreciar en las iniciativas analizadas en este capítulo, existe un número ilimitado de asuntos que abordan el tema de la Incompatibilidad Legislativa y el Conflicto de Interés. También hemos hallado que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado se han presentado por voluntad de las diferentes fuerzas con representación en las Cámaras, iniciativas que concuerdan con la necesidad de regular este mecanismo que ha sido parte del modus operandi de los legisladores.

Como pieza clave, el Poder Legislativo es el órgano más poderoso en el arreglo Constitucional ya que participa en la aprobación de reformas Constitucionales y tiene la capacidad de representar la pluralidad de intereses en la sociedad, por ende se tiene que emprender una campaña de reforma para rescatar la verdadera labor de un parlamentario en México.

Actualmente los legisladores aún no han podido establecer un régimen de transparencia y rendición de cuentas, y se han socavado las obligaciones ante la ley y los ciudadanos; establecer lineamientos para regular la Incompatibilidad Legislativa y el Conflicto de Interés no solamente basta con una norma que engloba a todos los servidores públicos del Sistema Político Mexicano sino ascenderlo a nivel Constitucional. Por ello presentamos las siguientes conclusiones.

CONCLUSIONES

En diciembre del año 2012, el recién nombrado Secretario de Gobernación pronunció un discurso con motivo de la presentación del plan llamado “Pacto por México”, ante los titulares del Poder Ejecutivo Federal⁵⁸, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobernadores de los estados, a los presidentes de los tres principales partidos políticos representados en el Congreso, pero especialmente a los presidentes de las Cámaras del H. Congreso de la Unión. En el alegato, Miguel Ángel Osorio Chong reconocía cara a los tres poderes la creciente influencia de poderes facticos⁵⁹ que eran visto como intereses personales en los servidores públicos y que aún retan cotidianamente a las instituciones del país y dificultan las funciones del Estado Mexicano; Osorio Chong, mantuvo la idea persistente de que estos poderes que se inmiscuyen en la práctica, modifican el desarrollo nacional y afectan con la desigualdad; la solución, argumentó, es someter, con los instrumentos de la Ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyen el interés nacional.

Desde antes de la alternancia presidencial en el año 2000, con el régimen priista, el hacer cumplir la Ley siempre estuvo señalado como una acción que sólo se aplicaba para realizar acciones políticas contra opositores o miembros de un partido, de un gobierno estatal o local o incluso para ganar credibilidad con el fin de ostentar un cargo de elección popular. Con la llegada de la pluralidad los cambios han sido incompletos y la labor fundamental: cumplir la Ley, no se ha respetado; hoy en día con la pluralidad en las Cámaras, aún existen ambigüedades en la normas federales y de control interno del Congreso, algunas

⁵⁸Discurso del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, durante la firma del Pacto por México. Consultado el 20 de junio de 2014 en: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Secretario-de-Gobernaci%C3%B3n.pdf>

⁵⁹ De acuerdo con el investigador Jaime Cárdenas Gracia, los **Poderes Facticos** son aquellos poderes políticos, económicos y sociales que están por encima del poder normal y que hace dependiente al poder formal del poder factico.

sanciones aplicables a legisladores, todavía se encuentran en el tintero y debido a ello no podrán las siguientes legislaturas hacerla cumplir, si en el periodo de cambio de uno a otro gobierno se han presentado actos de corrupción en el Legislativo, como son las funciones indebidas de los parlamentarios durante el ejercicio de su encargo.

En síntesis, esta investigación ha tenido dos vertientes durante su desarrollo, la primera vertiente es acercarnos al tema de la Incompatibilidad Legislativa, la cual definimos como un mecanismo ilegal, integrado por el Conflicto de Interés y abusos del Fuero Constitucional, y que es realizado por algunos diputados y senadores que, valiéndose de todo lo implica su cargo como representantes, lo aprovechan para obtener beneficios concretos; sin embargo durante la búsqueda encontramos que este mecanismo puede ser regulado de manera adecuada para establecer la construcción de un trabajo legislativo que contemple dos estructuras, primero un miramiento a la autonomía del legislador donde el desempeño que guarda el miembro del Congreso frente a otros valores y fundamentos, permita realizar un trabajo ético con aspectos de calidad, y respondiendo a las necesidades sociales en búsqueda del bien común; por otro lado se mantendría un respeto apegado al Estado de Derecho.

Esta tesis, comienza presentando fundamentos; primeramente se observan como parte del objetivo, la naturaleza que ha tenido el parlamento y sus actores, así como mostrarlas al lector como una acotación para poder contrastar a la figura que actualmente tienen los legisladores en México, ya que como hemos apreciado en otros países, este poder es la piedra angular que genera las transformaciones y da paso a la representación popular; mientras y comparando con nuestros anales históricos, las acciones del parlamento han sido consideradas escasas e incluso subordinadas a las decisiones del Poder Ejecutivo; un ejemplo de lo anterior se documenta en 1921, muy recientemente terminada la revolución mexicana y cuando el porfiriato quedaba como una etapa política superada, cuando el senador José López Portillo y Rojas recalcaban que bajo el gobierno de Porfirio Díaz y de

los subsiguientes presidentes afirmó que jamás se integraron las Cámaras por votación del pueblo:

El personal que integraba [las Cámaras], era todo seleccionado por el presidente, que tenía favoritos reconocidos a quienes constantemente protegía, y que nunca dejaron de ser diputados o senadores.⁶⁰

México en nuestros días, se ha convertido en una nación en donde la mayoría de los ciudadanos desaprueban a sus representantes; hay que recordar que en la primeras hojas de esta investigación podemos apreciar el estudio realizado por la empresa Parametría en el año 2012, la cual quisiera precisar como una de las pocas encuestas que rescatan la opinión acerca de las actividades de los servidores públicos; en ese estudio se hizo una encuesta de opinión en el que se señala que los diputados reciben un 31% de aprobación frente al 46% de desaprobación, por otro lado los senadores perciben un 28% de aprobación contra un 48% de desaprobación. Lamentablemente, esa desaprobación la cual es alta, es causada por diferentes motivos que van desde el mismo desconocimiento que tiene la sociedad sobre las actividades básicas que debe hacer un legislador, hasta los propios actos o declaraciones que desarrolla un parlamentario en la cámara y que algunas reflejan actos de corrupción o de abuso de poder.

A los ojos de la opinión nacional-escribía Cosío Villegas-nada hay tan despreciable como un diputado o un senador... Ha llegado a ser la medida de toda la espesa miseria humana.⁶¹

Después de lo expuesto en análisis teóricos, la gran tradición parlamentaria en México y la herencia liberal se ha extinguido. El trabajo legislativo se transformó de la labor de antes a la ortodoxia porfiriana, es decir a conformar

⁶⁰ Morales Mora, Mario (2000). "Poder legislativo y nuevo Estado", en *Revista del Senado de la República*, México, Cámara de Senadores, núm. 18, enero – marzo 2000, pp. 54

⁶¹ Cosío Villegas, Daniel (1949). La Crisis de México, en *Extremos de América*, México, Fondo de Cultura Económica, P. 23

dentro del las Cámaras un club de amigos del presidente. Enrique Krauze (1997:130), conocido historiador, apunta en su obra La Presidencia Imperial y rescatando el pensamiento de Cosío Villegas, que hemos definido en páginas anteriores, que durante el paso del siglo XX, se acentuó más la docilidad del Congreso; expresa, que luego de la institucionalidad del PRI en los años 40s, los legisladores de esa época muy rara vez dieron señales de actuar como "representantes" en su distrito o los senadores a su estado. Las campañas que realizaban tanto los diputados como los senadores en donde pronunciaban discursos, recibían peticiones, hacían promesas, se había terminado y se transformaban en el cambio de actitud en el que apenas se percibía o incluso de olvidaban del distrito o del estado, por que su puesto no lo debían a la elección de los votantes, sino a la voluntad del gran elector que había "palomeado" previamente su nombre en la lista de aspirantes.

Luego de evidenciar esta captación que no es nueva, sino que datan desde hace mas de 70 años, cuando México se encontraba estableciéndose como un país de instituciones y con plena entrada a la modernidad, no solo económica, sino política es donde queremos expresar una incógnita que aún es interpretada de diferentes formas en varios sectores: ¿Qué es en realidad un legislador y como se relaciona a esté tema llamado Incompatibilidad Legislativa? ya que el panorama que se tiene, es con base a las acciones mas no a la teoría.

Cuando hablamos de una legislador ya sea diputado o senador, mucha gente en México expresa opiniones muy poco positivas como ya lo hemos apreciados; sin embargo, describir e incluso estudiar la figura de un parlamentario supone una perspectiva mas allá como lo mostro Aldo Muñoz (2004), al considerar cuatros perspectivas que van desde la vocación del servicio publico; el voto de castigo a los legisladores que no cumplan con su encargo; la exclusión de gobierno en caso de malos manejos del cargo; y la búsqueda del bienestar común hacia los electores. Desde la presentación de concepto que hace el Diccionario de Términos Parlamentarios (Bobbio 1995), hasta la comparativa sociológica que tiene Gramsci (1984) y las clasificaciones que presenta Lucero Ramírez (2014), se

formula la idea acerca de que los legisladores tiene en su integración la toma de decisiones políticas, y su habilitación para modificar asuntos de interés político y jurídico que pueden implicar la alteración de reglas de vida y de conducta; asimismo, asumimos la visión de Burke (Bailleres 2006) que desecha la idea acerca de que el Parlamento y sus integrantes se conviertan en un Congreso de embajadores de intereses distintos y hostiles.

La labor de un legislador, se debe realizar con la confianza colectiva de los ciudadanos, aunque de acuerdo con mi punto de vista, el parlamentario debe contar con un pleno ejercicio del trabajo legislativo de manera autónoma. La autonomía del trabajo legislativo no significa que deba separarse del partido político, ni de las ideologías que los caracterizan, sino de los matices que influyen en las decisiones como: los sentimientos de preferencias e inclinaciones a favor de un grupo de interés.

Actualmente, la figura del *lobby* o Cabildeo tiene un significado de trabajo cooperativo para impulsar determinadas reformas coyunturales entre el sector publico (los legisladores) y diversos factores reales de poder⁶² que podrían incluir a la iniciativa privada, sectores sociales, la misma Presidencia de la República, organismo de Derechos Humanos, ONGs, partidos políticos, grupos de poder económicos, etc.; si bien es cierto que el Cabildeo también esta relacionado mas allá de su concepción con actos de corrupción en las Cámaras, ya que esta destreza es uno de los primeros acercamientos de estos factores reales de poder. Cuando destacamos probables actos de corrupción o del mal uso del ejercicio parlamentario, podemos apreciarlas de diferentes maneras; por ejemplo desde la creación dentro de la iniciativa privada de un proyecto de modificación a la Constitución y de su entrega a un legislador o grupo parlamentario a cambio de pagos en favores o retribuciones económicas o apoyo político con la condición de

⁶² Fernando Lasalle (2002) detalla que los **Factores Reales de Poder** son aquellas fuerzas que dictan dentro de un seno de cada sociedad y que mantienen una función activa y eficaz y que tienen el propósito de impulsar o generar cambios en la vida política, social, económica e incluso cultural de un país.

presentarla de manera íntegra y sin modificaciones al pleno y llevar a cabo un procedimiento legislativo sin ningún retraso; esto es considerado Conflicto de Interés por las presiones de un séquito de personas para el fin de unos cuantos o para beneficiar a personas cercanas; otro ejemplo el caso de Juan Camilo Mouriño y el beneficio que otorgó a su familia mediante contratos con la paraestatal Pemex cuando él se desempeñaba como legislador y Presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados

Otra forma en que se ha modificado las negociaciones y el trabajo cooperativo con el sector privado, ha sido mediante la doble función de actividades, esta se desarrolla cuando el legislador también funge en una actividad privada y busca a través del cargo legislativo un apoyo a determinados sectores económicos o sociales; los casos detallados en los que se han suscitado acontecimientos de esta índole, fueron las demandas realizadas por Fauzi Hamdán y Diego Fernández de Cevallos a la SHCP; estas acciones son consideradas un forma de Incompatibilidad Legislativa entre funciones públicas y privadas; debido a estos se abre el cuestionamiento acerca de los límites que tiene un legislador en México y como el uso de la figura del Fuero Constitucional ha logrado permear de manera errónea la labor legislativa e incluso se da la discusión de que si debe haber un Código de Ética en la actividad legislativa.

El Fuero Constitucional y la Ética Legislativa en el tema de la Incompatibilidad Legislativa han tenido un acercamiento poco analizado. El académico Oscar Diego Bautista, ha señalado que la búsqueda de un Código de Ética en el Congreso de México, tendría una aportación que podría ayudar a combatir los antivaleores que rodean la función parlamentaria y desempeñarse con objetividad y apegados a desechar toda inconsistencia que genere un mal uso del cargo legislativo o incluso de atentar con el mismo en prácticas como la Incompatibilidad Legislativa y el Conflicto de Interés, ya que las funciones de un parlamentario conllevan responsabilidades específicas.

La Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC) que es el organismo que busca eliminar la corrupción en los parlamentos del

Mundo, ha hecho observaciones a México, argumentando que la integración de un Código que ponga lineamiento de desempeño a los parlamentarios provocara normar las conductas y evitar las incompatibilidades en todo sentido, con el fin de otorgar una mayor confianza pública que también podrían abrir la transparencia y la rendición de cuentas en los parlamentarios. Por otro lado, el Fuero Constitucional como herramienta mal utilizada por las elites legislativas, ha querido ser interpretada como una inmunidad que tienen los legislador para realizar todo tipo de acciones; sin embargo, el Fuero esta definido como un instrumento que tiene el parlamentario y que sólo permite el libre y absoluto derecho de expresar sus ideas en tribuna y evitar que sea juzgado por las misma. En el caso de la Incompatibilidad Legislativa esta practica de abuso del Fuero Constitucional y la escasa norma de una regla de conducta han originado que los parlamentarios tomen un camino en el que no tenga sanciones y que genere un pasamiento en que se traduzca que sus actuares no sean ilegales.

En la segunda vertiente de esta investigación, y con el fin de posicionar al lector en un esquema mas jurídico acerca de los alcances que la legislación mexicana tiene sobre la Incompatibilidad Legislativa y luego de retomar algunos comparativos internacionales, apreciamos que la perspectiva histórico-jurídico nos presenta el hecho de que las fuentes del derecho son el mejor mecanismo de dirección para encaminar los cambios, por ende como señala Cecilia Mora Donatto (2011) no es irrelevante la insistencia de que el Poder Legislativo y su conducción funcionen con base a nuestra Constitución y no solo a Leyes y reglamentos con ambigüedades.

El Parlamento, como exégeta de la letra de la Carta Magna, es obligado a ser uno de los poderes más aprensivos y convertirse en el centinela protector de la Constitucionalidad de las leyes y más aun si esas leyes son las que rigen el actuar de los mismos parlamentarios. Durante la formación de México desde la lucha por su independencia hasta nuestros días, se ha detallado como en doscientos años de lucha armada y formación institucional, se ha procurado mantener un establecimiento que norme a la Incompatibilidad Legislativa; siendo los cambios

mas significativos por no decir los únicos, los realizados luego de la pluralidad en el Congreso, aunque aún se encuentran incompletas.

Lo establecido por la Constitución Política y lo estipulado en los reglamentos de las Cámaras, mantiene un encargo único y exclusivamente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual, sabemos, por lo descrito en capítulos anteriores, no cuenta con el agente o el mecanismo encargado de aplicar sanciones en caso de violar lo concretado en dicha Ley y caer en situaciones de incompatibilidad.

Las iniciativas presentadas en los plenos de las Cámaras, han mostrado ideas de reforma, y consideraciones para evitar el abuso del poder, los Conflictos de Interés o el tráfico de influencia; en los documentos anexados que son las iniciativas que las comisiones de las Cámaras han analizado de diferentes partidos en mas de una década, se podrá apreciar las diferentes ideas que han tenido los legisladores para regular la Incompatibilidad Legislativa, los cuales en mi opinión sería viable incluir otras funciones como las incompatibilidades de cargo en las direcciones de sindicatos, o presidencias y Secretarías de partidos políticos o de algún sector popular; asimismo el establecimiento de un régimen de incompatibilidades incentivaría la exclusividad de los legisladores a trabajar sólo como representantes de la voluntad popular

Para finalizar, quisiera señalar que en los preceptos 62 y 125 normativos de la actual carta magna, han sido objetivo de reforma en diversas iniciativas, ya que se ha considerado que pueden ser modificados y adaptados a los nuevos tiempos políticos, económicos y sociales que exigen un manejo concreto del trabajo de representación social que tienen los legisladores; además se puede establecer un régimen de incompatibilidades que no solo formule regímenes de incompatibilidad en cargos públicos, sino también en cargo en funciones privadas.

En el orden de las ideas, anteriormente presentadas en esta tesis, son con el objetivo de conectar a este poder rezagado del estudio de la Ciencia Política en México y convertirlo en parte, no solo de una línea de investigación sino extraerlo de ese basurero de la historia en el ha sido colocado, como pieza complementaria

del Poder Ejecutivo e integrarlo a la líneas de estudio que no sean solo de unos pocos académicos e impulsar, como anotaba Alonso Lujambio (2013:48) un proyecto que otorgue una dirección futura a los estudios legislativos; asimismo quisiera destacar que el objetivo de este trabajo es llamar la atención al lector y a los hacedores-analistas de las decisiones públicas sobre la importancia de regular esta figura de incompatibilidad.

A manera de colofón y con los elementos presentados en esta investigación como son el análisis teórico, histórico y jurídico, podemos tener en cuenta que la correcta modificación de la Incompatibilidad Legislativa tiene poca tendencia a ser regulada por los legisladores; sin embargo como parte sustancial quisiera aportar mi idea de modificación, únicamente a los preceptos normativos que considero pertinentes con el fin de contribuir a una visión personal de cambio acerca de este tema y que pueda convertirse en un punto de investigación para futuras generaciones.

Por consiguiente y luego de esta investigación que pudiéramos considerarla como una exposición de motivos, es evidente la necesidad de señalar una propuesta para reformar los artículos constitucionales 62 y 125, así como los preceptos necesarios para regular la incompatibilidad y sus figuras:

Reforma en materia de Incompatibilidad Legislativa

Fernando Lasalle (2002), considera que la Constitución de un país es la Ley principal que deber regir y que esta por encima de todas las Leyes que él llama ordinarias o comunes. Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es colocar en nuestra Ley fundamental, un apercibimiento sobre el problema de la Incompatibilidad Legislativa y que esta Constitución de a conocer y difundir el problema a las demás Leyes que la puedan secundar.

Artículo 62.

Los diputados y senadores no podrán realizar funciones que resulten en incompatibilidades legislativas, entendiéndose estas como la prohibición de ejecutar funciones públicas o privadas de manera simultánea y que además generen una remuneración económica emanada del erario público o privado. Únicamente podrán quedar exentas actividades relacionadas con la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica, y las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación sin recibir por ello emolumento alguno; así como los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Así, los diputados y senadores propietarios o suplentes, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados ni ejercer actividades en organizaciones u empresas de carácter privado o particular, cuyo fin puedan establecer incompatibilidad en funciones legislativas, 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.

La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La Mesa Directiva recibirá solicitud o realizara detección de cualquier infracción a este artículo y establecerá sanciones con base a lo estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los diputados y senadores propietarios o suplentes, en pleno ejercicio de sus funciones no podrán realizar funciones que tengan fines personales o que puedan significar Conflicto de Interés, tráfico de influencia o un ejercicio diferente a su cargo.

Tampoco podrán representar o prestar servicios, de manera jurídica, personal o por intereses de terceros, sobre asuntos patrimoniales frente ante cualquier órgano del Estado o personas que administre recursos públicos o privados.

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales ni ejercer funciones de alto nivel en partidos políticos como son los cargos de Presidente, Secretarios, así como líderes sindicales, o funciones directivas en empresas privadas. No podrán ostentar algún cargo de elección salvo que se hubiere separado de su función pública o privada, de manera definitiva, seis meses antes del día de la elección Acoplándose a lo establecido en el artículo 62 y a las normas electorales.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las sanciones aplicables a los legisladores que infrinjan los artículos 62 y 125 estarán señaladas en el artículo 14 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TERCERO. Las sanciones que aplicara la Mesa Directiva de las respectivas Cámaras deberán ser un plazo no mayor a 30 días; en caso de que se cumpla el plazo y no hubiese sanción o informe, la Mesa Directiva deberá notificar en la Gaceta Parlamentaria la ausencia de parte y fijar un nuevo plazo.

CUARTO. Las Cámaras deberán concluir con el proceso de denuncia a la violación del artículo 62 cinco días después de un veredicto.

Reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se decreta la adición del artículo 14 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, con el propósito de establecer las sanciones que deberá asumir los legisladores en caso de incurrir en faltas que generen Incompatibilidad Legislativa y/ Conflicto de Interés.

Artículo 14 Bis.

Los diputados y senadores que incumplan con los parámetros establecidos en el artículo 8 de la presente Ley y en lo estipulado en los artículos 62 y 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos, serán sancionados por la Mesa Directiva de la respectiva cámara con fundamento a lo establecido en este artículo.

Las Sanciones consistirán en:

- I. Separación del cargo legislativo cuando la autoridad competente detecte acciones que puedan ocasionar un

- Conflicto de Interés, incompatibilidad de funciones legislativas, acciones de tráfico de influencias o similares
- II. Pérdida del cargo legislativo cuando haya injerencia de una asociación privada perteneciente a un legislador o legisladores.
 - III. Se sancionara con la suspensión del cargo legislativo por un periodo de 3 meses cuando se haga uso indebido del Fuero Constitucional o se incurra en acciones que trasgredan la Ley
 - IV. Se removerá la participación de legisladores que realicen actividades ajenas que trasgredan la naturaleza de una comisión o violenten u obstruyan el procedimiento legislativo. En caso de que el Presidente sea separado de su cargo en la Comisión, el Secretario asumirá su papel; en caso de separar también al Secretario, la Mesa directiva designara al nuevo Presidente en un plazo no mayor a cinco días.

Para concluir con esta investigación, cabe mencionar que nuestra propuesta de modificación en materia de Incompatibilidad Legislativa, cuyos contenidos nunca han sido tocados desde la promulgación de la Carta Magna, es susceptible de enfrentarse a problemas políticos, producto de las características de nuestra joven democracia; no obstante, avances como la creación del Reglamento del Senado de la República, demuestran las posibilidades de expandir la idea de un régimen de incompatibilidades, y hacer frente de ésta manera a las intenciones de los factores reales del poder que buscan malintencionar a aquellos servidores públicos; asimismo también buscar la manera de erradicar las intenciones de legisladores de abusar de su cargo público..

Finalmente, nos adscribimos a la convicción de que el pasado puede convertirse en prólogo del presente, refiriéndonos a la idea platónica del año 427 a.C., quien llamaba a los legisladores a no proponerse la felicidad de cierto orden de ciudadanos con la exclusión de los demás, sino la felicidad de todos. La atención que debe tener el trabajo de nuestros legisladores, por parte de la ciudadanía mexicana, también tiene que convertirse en apego a las leyes, en crearlas y respetarlas, en otras palabras, aceptar el cambio que podría tener nuestro sistema legislativo mexicano; Octavio Paz, señalaba en la década de 1990 que las masas humanas más peligrosas son aquellas en cuyas venas ha sido

inyectado el veneno del miedo, del miedo al cambio; hay que erradicar ese miedo; ahora bien, el cambio, puede comenzar por ejercer con buena voluntad el cargo legislativo, y en el ciudadano, tener conciencia colectiva cívica, en otras palabras, ser ciudadanos reales.

Por último, hay que recordar e invocar los ideales que Belisario Domínguez manifestó durante su discurso en septiembre de 1913:

La patria os exigen que cumpláis con vuestro deber aun con el peligro, y aun con la seguridad de perder la existencia [...] vuestro deber es imprescindible, señores, y la patria espera de vosotros que sabréis cumplido (Mac Gregor 2013:207)

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográfica

- ⇒ Abellán, Ángel M. (2001). *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales* (1ª ed). España: editorial tecnos.
- ⇒ Aguilar Camín, H. y Lorenzo Meyer (1990). *A la sombra de la Revolución Mexicana* (4ª ed). México: Cal y Arena.
- ⇒ Alarcón Olguín, V. (2011). *La Ciencia Política en México, Trayectoria y retos de su enseñanza* (1ª ed). México: editorial Torres y Asociados.
- ⇒ Bailleres Helguera, J. (2006). El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano. En Corona Armenta, G. (Coord. ^a) *Los poderes federales en la consolidación democrática de México* (pp. 89-121) (1ª ed). México: Gernika y la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ⇒ Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina* (1ª ed). México: Planeta editorial.
- ⇒ Bobbio, N. y Pasquino, G. (1995). *Diccionario de Política* (9ª ed). México: siglo XXI editores.
- ⇒ Cárdenas Gracia, Jaime (2005). *Poderes Facticos e Incompatibilidades Parlamentarias* (1ª ed). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ⇒ Carpizo, J. (1996). *El Presidencialismo Mexicano* (13ª ed). México: Siglo XXI Editores.

- ⇒ Castelazo, J. (2011). La transparencia como razón de Estado republicano. En Uvalle Berrones, R. *Rumbos de la transparencia en México* (pp. 81-126) (1ª ed). México: Editorial UNAM.
- ⇒ Cosío Villegas, D. (1975). *El Sistema Político Mexicano* (9ª ed). México: Cuadernos Joaquín Mortiz.
- ⇒ Chavarría Cedillo, S. (2012). El Conflicto de Interés en el Poder Legislativo en derecho comparado. En Pérez Noriega F. y Ramírez León M. L. (Coord. a). *Cabildeo y Conflicto de Interés*. (pp. 239-256). (1ª ed). México: Cámara de Senadores.
- ⇒ Chávez, E. (2006). Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el derecho comparado. En Corona Armenta, G. (Coord. a) *Los poderes federales en la consolidación democrática de México* (pp. 121-142) (1ª ed). México: Gernika y la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ⇒ Chevallier, J-J (1967). *Los grandes textos políticos: desde Maquiavelo a nuestros días* (6ª ed). España: Aguilar.
- ⇒ Crespo, José Antonio (2008). 2006: Hablan las actas, las debilidades de la autoridad electoral mexicana. México, editorial Debate.
- ⇒ David Rodríguez, E. (2004). *Los dueños del Congreso: el Poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes de dinero* (1ª ed). México: Grijalbo.
- ⇒ Del Tronco, J., Hernández, M., y Solórzano, A. (2009). El Congreso mexicano: estructura, funciones y desempeño. En *Un Congreso sin Mayorías* (pp. 19-62) (1ª ed). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de colaboración Cívica.
- ⇒ Diego Bautista, O. (2010) *Ética para legislar* en *Cuadernos de ética para los servidores públicos* (Vol. 7). México: UAEM-Poder Legislativo del Estado de México-Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades.

- ⇒ Dworak, F. (2010). *Cabildeo en Colección de Cuadernos de Trabajo* (Nº1). México: Dirección General de Estudios Legislativo: Política y Estado, Cámara de Senadores.
- ⇒ Elías Galaviz, E. (2006). *El Cabildeo legislativo y su regulación* (1ª ed). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- ⇒ García Cantú, G. (2003). *Contrarrevolución en Idea de México* (Vol. VII). México: Fondo de Cultura Económica.
- ⇒ González Salas, J. F. (2006). *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los Senadores* (1ª ed). México: Miguel Ángel Porrúa-ITAM-Senado de la República.
- ⇒ Gramsci, A (1984) *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado Moderno* (2ª ed.). Argentina: Ed. Tecnos.
- ⇒ Guerreño Aguirre, J. (2004) Representación Política y desempeño del Poder Legislativo. En Escobedo, J. *Representación Política* (pp. 24.28). (1ªed). México: Universidad Iberoamericana; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Fundación, Información y Democracia.
- ⇒ Guerra, F. (1988). *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución* (1 ed). México: Fondo de Cultura Económica.
- ⇒ Hernández, de G. y Lora Cam, J. (2010). La crisis del parlamentarismo. En Giménez-Welsh, A. y Castro Martínez, P. (Coord. a) *Sistema Político Mexicano ayer y hoy: continuidades y rupturas* (pp. 167-205) (1ª ed). México: Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República LXI Legislatura.
- ⇒ Instituto Federal Electoral (2013). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales II* (1ª ed). México: Autor.

- ⇒ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (1989). *de la elección e instalación del Congreso: artículos 60 al 70 en Nuestra Constitución: Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano.* (Tomo 18) (1ª ed). México: Secretaría de Gobernación-INEHRM.
- ⇒ _____ (1989). *Previsiones generales, reformas e inviolabilidad de la Constitución: artículos 124 al 136 y transitorios en Nuestra Constitución: Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano.* (Tomo 25) (1ª ed). México: Secretaría de Gobernación-INEHRM.
- ⇒ Juárez, M. A (1998). *Revolución de Terciopele....en el principio era caos, el nacimiento de la democracia en México* (1ª ed). México: editorial Resistencia.
- ⇒ Krauze, E. (1997). *La Presidencia Imperial* (4ª ed.). México: TusQuets Editores.
- ⇒ López Flores, R., Rivas Prats, F., Hernández Cruz, A., Sainez Araiza, A. (Eds) (2011). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (1ª ed.). México: Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores.
- ⇒ Lujambio, A (2013). *Estudios Congressionales* (Edición homenaje). (1ª ed). México: Mesa directiva de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura.
- ⇒ Mac Gregor, J (2013). *Belisario Domínguez: El porvenir de una ética.* (1ª ed.) México: Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ⇒ Monreal Ávila, R (2011). *El Fuero Constitucional* (1ª ed). México: Cámara de Senadores.
- ⇒ Mora-Donatto, C (2006). *Cambio político y legitimidad funcional: El Congreso mexicano en su encrucijada* (1ª ed). México: Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.

- ⇒ Muñoz Armenta, A. (2004) El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política. En Escobedo, J. *Representación Política*. (pp. 67-89) (1ª ed). México: Universidad Iberoamericana; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Fundación de Información, y Democracia.
- ⇒ Pedroza de la Llave, S. (2003). *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual* (1ª ed). México: editorial Porrúa.
- ⇒ Ramírez León, M. L. (2014) *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas* (1ª ed). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LXII Legislatura.
- ⇒ Ramírez León, M. L. (2011) Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo. En López flores, R., Rivas Prats, F. E., Hernández Cruz, A., y Sainez Araiza, A. (Coord. a) *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. (pp. 351-372) (1ª ed). México: Cámara de Senadores y el Instituto Belisario Domínguez.
- ⇒ Rousseau, J-J (1969). *El Contrato Social* (1ª ed). México: Colección Sepan Cuantos, editorial Porrúa.
- ⇒ Sabine, G. (2004). *Historia de la teoría política* (3ª ed). México: Fondo de Cultura Económica.
- ⇒ Tosi, S (1996). *Derecho Parlamentario* (1ª edición en español). México: Miguel Ángel Porrúa y la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- ⇒ Trejo Delarbre, R. (2010). Los diputados ante la “Ley Televisa”. En Esteinou, J. y Alva de la Selva, A. *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México* (pp.: 75-101). México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información.

- ⇒ Valencia Escanilla, L. (2007). *La Representación Parlamentaria, Un recorrido histórico por la teoría política* (1ª ed). México: Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, y la Universidad Autónoma Metropolitana.
- ⇒ _____ (2012). Representación, Ciudadanía, y Reforma del Estado. En Rivas Prats, F., Mascott Sánchez, M., y Arellano Trejo, E. (Coord. a). *La actuación del legislativo en contextos de crisis. México y España comparados* (pp. 9-52) (1ª ed). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- ⇒ Villoro, L. (2003). *El poder y el valor: fundamentos de una ética política* (3ª ed). México: Fondo de Cultura Económica.
- ⇒ Villamil, J. (2010). La “ley Televisa”, crónica de una imposición. En Esteinou, J. y Alva de la Selva, A. (Coord. a). *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México* (pp. 103-123). México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información.
- ⇒ Weldon, J. (2004) El Congreso, las maquinarias políticas locales y “Maximato”: las reformas no-reeleccionistas de 1933. En Dworak, F. *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México* (Coord. a) (1ª reimpression). México: Cámara de Diputados y Fondo de Cultura Económica.
- ⇒ Woldenberg, J. (2006). *Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos* (1ª ed). México: Cal y Arena.

Bibliográfica en línea

- ⇒ Bejar, L. (2004) [El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio](http://www.redalyc.org/pdf/726/72610411.pdf) [en línea]: México: *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/726/72610411.pdf>.

- ⇒ Chávez Hernández, E. (2007). Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el derecho comparado. [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art4.pdf>.
- ⇒ Camacho, C. (2007). Propuesta para impulsar el capítulo México de GOPAC/PLACC. [en línea]. México: Cámara de Diputados. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../PROPUESTA_IMPULSAR_CAPITULO.pdf
- ⇒ Del Valle Espinosa, A. (2004). El estatus de los parlamentarios. Su definición, finalidad y alcances. [en línea]. México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/apuntes/10_estatuto.pdf
- ⇒ Mendoza Cruz, L. (2010, junio). Nuevo Reglamento del Senado: Practicas Parlamentarias, Cabildeo y Pregunta Parlamentaria. *Revista del Instituto Belisario Domínguez. Pluralidad y Consenso*. Núm. 11. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista11/2.pdf>
- ⇒ Mora Donatto, C. J. (2011, mayo-agosto). Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. [en línea], núm. 131. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/131/el/el13.pdf>
- ⇒ Power, G. (2009). Guía de ética y conducta parlamentaria: grupo de trabajo Mundial sobre ética parlamentaria. [en línea]. España: Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC). Disponible en: http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ES.pdf.
- ⇒ Ramírez Marín, J. (2007). Ética Parlamentaria. [en línea]. México: Cámara de Diputados. Disponible en:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/b_expediente_parlamentario/%28offset%29/12

- ⇒ Serrano Millagón, F. (2012). Perfiles de la representatividad legislativa en el Distrito Federal. [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/8/12.pdf>
- ⇒ Villoría Mendieta, M. (2009). La ética pública. Los conflictos de intereses y las incompatibilidades en la administración pública. [en línea]. España: Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Disponible en: http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=f635e187-a770-4e67-a4ba-87e4e38a2fa7&groupId=10129

Fuentes institucionales.

- ⇒ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles. (2007, 27 diciembre) [en línea]. México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/069_DOEF_27dic07.pdf
- ⇒ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. (2014, 10 febrero) [en línea]. México: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3051277-3061378-20140210.pdf>
- ⇒ Reglamento de la Cámara de Diputados. (2010, 24 diciembre). [en línea]. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080914.pdf

- ⇒ Reglamento de la Cámara de Senadores (2010, 04 junio). [en línea]. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf
- ⇒ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (2002, 13 marzo). [en línea]. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_230514.pdf

Notas periodísticas [en línea]

- ⇒ Aguilar, D. y Arteaga, M. (06 de marzo de 2007). Eliminar privilegios fiscales de los jugos. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/56627.html>
- ⇒ ADNPolítico (19 de agosto de 2012). Las sospechas de corrupción de las 'manos limpias' de Calderón. *Portal de noticias CNN México*. Recuperado de: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/16/juan-camilo-mourino>
- ⇒ Almazán, A (01 de octubre de 2003) Litiga Hamdán contra el SHCP y el IMSS. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/15203.html>
- ⇒ _____ (2003, octubre 01) Defiende Hamdán su derecho a litigar. *El Universal*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/102647.html>
- ⇒ Becerril, A (06 de julio de 2002) Herederos de Ramos Millán obtuvieron en 97 una indemnización de \$11 millones por 25 hectáreas. *La Jornada*. Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/06/007n1pol.php?origen=index.html>
- ⇒ Redacción (21 de noviembre de 2012). El PAN 12 años: 8 escándalos empresariales. *CNN Expansión*. Recuperado en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2012/11/21/si-se-aceptan-devoluciones>

- ⇒ Garduño, R. y Becerril, A. (29 de junio de 2002)). Fernández de Cevallos recibirá más de \$600 millones del caso contra SRA. *La Jornada*. Recuperado de:
<http://www.jornada.unam.mx/2002/06/29/003n1pol.php?origen=index.html>
- ⇒ Méndez E. y Pérez Silva, C. (13 de julio de 2008) Mouriño firmó contratos por mas de \$26 millones de pesos. *La jornada*. Recuperado de:
<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/29/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- ⇒ Michel, E. (01 de noviembre de 2010). La Senadora que vota contra ley antitabaco tiene una hija en BAT. *El Universal*. Recuperado de:
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/720309.html>
- ⇒ Miranda, A (03 de noviembre de 2010). Polevnsky, Conflicto de Interés con tabacaleras. *El Universal*. Recuperado de:
<http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota8764.html>
- ⇒ Muñoz Ríos, P (05 de julio de 2002) El caso Del Valle, jugoso negocio ganado por Fernández de Cevallos. *La Jornada*. Recuperado de:
<http://www.jornada.unam.mx/2002/07/05/005n1pol.php?origen=index.html>
- ⇒ Parametría (2011) Encuesta sobre el Poder Legislativo en México (2011).Autor. Recuperado de:
<http://www.opinamexico.org/opinion/parametriaMayo11.pdf>
- ⇒ Red Política (12 de marzo de 2013). ¿Qué legisladores conforman la 'telebancada'?. *El Universal*. Recuperado de:
<http://www.redpolitica.mx/Congreso/que-legisladores-conforman-la-telebancada>

Revistas consultadas

- ⇒ Acosta Córdova, C (2010). Millonario litigios con el poder del poder. Revista Proceso. Núm 1751, 19-20

- ⇒ Instituto de Investigaciones Legislativas del estado de Sonora (2001). Glosario de términos parlamentarios. Revista Quehacer Parlamentario, 1(1), 214-221
- ⇒ Hernández Licona, J.M. (2008). Régimen de incompatibilidades públicas en la función parlamentaria. Revista Quórum Legislativo 95, 8(8) 69-99
- ⇒ Ravelo, R. (2010). El abogado de los diablos. Revista Proceso. 1751, 16 -20

Semblanzas curriculares

Diputados

- ⇒ Cámara de Diputados (2012) Semblanza curricular: Dip. Federico José González Luna Bueno. Consultado el 18 de julio de 2014. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=416
- ⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Enrique Cárdenas del Avellano. Consultado el 18 de julio de 2014. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=264
- ⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Jorge Mendoza Garza. Consultado el 18 de julio de 2014. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=360
- ⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Javier Orozco Gómez. Consultado el 18 de julio de 2014. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=495
- ⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Patricio Flores Sandoval. Consultado el 18 de julio de 2014. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=322
- ⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Antonio Cuéllar Steffan. Consultado el 18 de julio de 2014. http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=376

⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Rubén Acosta Montoya. Consultado el 18 de julio de 2014.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=334

⇒ _____ (2012) Semblanza curricular: Dip. Mónica García de la Fuente. Consultado el 18 de julio de 2014.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/curricula.php?dipt=377

Senadores

⇒ Cámara de Senadores (2012). Semblanza curricular: Juan Gerardo Flores Ramírez. Consultado el 18 de julio de 2014.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&id=613&sm=16>

⇒ _____ (2012). Semblanza curricular: Ninfa Salinas Sada. Consultado el 18 de julio de 2014.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&id=610&sm=16>

⇒ _____ (2012). Semblanza curricular: Arely Gómez González. Consultado el 18 de julio de 2014.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&id=626&sm=16>

Sitios de consulta

⇒ Historias Legislativas, pagina de la Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado de la Cámara de Senadores

<http://www.belisariodominguez.20m.com/vinculos.htm>

⇒ Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España.

<http://www.Senado.es/leyelect/indices/index.html>

⇒ Revista electrónica Tlahui

<http://www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm>

⇒ Sitio web de la Cámara de Diputados de Italia

<http://www.camera.it/>

⇒ Sitio web del Senado de Italia

<http://www.senato.it/senato.htm>

⇒ Sitio Web del Gobierno de España

<http://www.lamoncloa.gob.es/Espana/LeyFundamental/index.htm>

⇒ Sitio web del Asamblea Federal Suiza

<http://www.parlament.ch/e/pages/default.aspx>

⇒ Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

ANEXO 1

INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN DE LA LVIII HASTA LA LXI LEGISLATURA (2000-2012)

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTÍCULO 62 CONSTITUCIONAL PRESENTADA POR EL DIPUTADO EFREN LEYVA ACEVEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 18 DE JUNIO DE 2003

El que suscribe, diputado Efrén Leyva Acevedo, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, constitucional y 55 y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite presentar a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, por la cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 62 constitucional, conforme a las siguientes consideraciones.

Hoy día, en todas las naciones con sistemas electorales abiertos, la pluralidad política y la diversidad ideológica son una realidad, y un hecho la competencia política. Es cierto: ya no hay sino por excepción partidos únicos y los hegemónicos pierden cotidianamente identidad mientras la predominancia de algunos se da sólo en márgenes estrechos tales, que vienen imponiendo el balotaje como medio de sustentación en el voto popular mayoritario de la legitimidad de nuestros mandatarios.

En el caso particular de México, las cosas transitan por esa vía desde que en 1997 el partido gobernante perdió la mayoría en la Cámara baja, con lo cual se inició el gobierno dividido en el nivel federal.

Pero ni entonces ni en la elección de 2000, en la que hubo además renovación del Ejecutivo, los márgenes de victoria fueron de amplitud semejante a la era del partido hegemónico. Así se advierte en la composición de la LVIII Legislatura, donde sin mayoría los partidos se diferenciaron por dos o tres asientos parlamentarios.

Esta realidad inédita es lo que repercute en los grupos parlamentarios, necesitados en todo instante de cada uno de sus votos para hacer prevalecer sus proyectos legislativos.

Ante semejante situación, la disciplina del representante popular ha llegado a revestir la mayor importancia.

Votaciones se han perdido, como consta en el Diario de los Debates, por la ausencia de un solo diputado, para no hablar de los grupos parlamentarios que padecen la ausencia prácticamente normal de muchos de sus componentes.

Mantener entonces la disciplina interna de los grupos parlamentarios ha llegado a constituirse en un asunto de interés nacional.

Eso justificaría nuestra iniciativa de reforma constitucional, orientada a impedir la deserción de uno o de varios integrantes de un grupo parlamentario para formar el suyo propio o adherirse a otro en funciones.

Lo hacemos así considerando el espíritu del mandato imperativo que hoy día ejercen en su favor todos los partidos políticos del mundo, a cuyo amparo se realizan las campañas electorales y por cuyos colores vota el ciudadano, no por personalidad, aunque existan capacidades muchas de concitar el voto popular.

Nos proponemos salir al paso especialmente de la trashumancia que practican quienes acceden a la dignidad de representantes por el sistema de la representación proporcional.

Allí, como es sabido, y de eso sus críticos derivan sus objeciones más acerbas, la formación de las listas y la ubicación de cada candidato en el orden de la lista son una facultad total de la dirigencia partidista, de donde procede un compromiso de lealtad inexcusable.

Lealtad y compromiso son aquí muchísimo más directos y personales; y más censurable su desprecio.

Que un representante popular producto del sistema de representación proporcional desertara y, todavía, se llevara consigo el asiento parlamentario que debe totalmente al partido postulante nos parece una aberración.

Si un partido postula a sus candidatos por la vía plurinominal y éstos acceden a la dignidad de representantes, ninguno debe considerarse dueño del escaño legislativo ni por supuesto autorizado a cambiar la dimensión cuantitativa que el electorado, en uso de su soberanía, decidió otorgar a cada partido político en el Parlamento.

Si los partidos políticos son los instrumentos esenciales de la democracia representativa, no podemos ver en la trashumancia política sino acciones perversas dirigidas contra la democracia misma.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de la H. asamblea la aprobación de la adición de un segundo párrafo al artículo 62 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 62. ...

Igual sanción se aplicará a los representantes electos por vía plurinominal en caso de que decidan desertar de su grupo parlamentario para integrarse a otro o formar uno propio afectando la unidad que debe imperar en cada grupo.

Diputados: Efrén Leyva Acevedo, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbricas).

Senador: Mariano González Zarur (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO UUC-KIB ESPADAS ANCONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD.

Quien suscribe, diputado federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad constitucional que me concede el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la siguiente

Exposición de Motivos

Acudimos a una etapa crucial para el futuro del país, la transición hacia la democracia está en marcha y sus signos se han dejado sentir; sin embargo, las fallas imputables a los principales actores de la transición mexicana ponen en riesgo su concreción.

El mérito del Partido Acción Nacional al conquistar la Presidencia de la República, se opaca ante la cada vez más deslucida actuación de Vicente Fox. Por lo hasta hoy visto queda claro que ni Vicente Fox ni su partido, están a la altura de las exigencias democráticas, específicamente por lo que corresponde al rol de dirigir la trascendental tarea de dismantelar el régimen autoritario; mas por el contrario, a casi tres años de encabezar la Administración Pública Federal han dejado claro su poco o nulo interés por alcanzar una transformación profunda del sistema político.

Es importante atender aquellos aspectos que garanticen una actividad estatal cada vez más eficaz y eficiente. La corrupción y la ineficiencia, en las funciones de los Poderes del Estado, son producto de las distorsiones incoadas por el viejo régimen, construido desde la perspectiva del partido hegemónico. Esta es una nefasta herencia que debemos combatir.

Por limitado que resulte el desenlace de la transición, debemos aspirar a sanear los aspectos elementales de las actividades inherentes a los Poderes de la Unión, es por ello que con la presente iniciativa pretendemos combatir la inefable práctica de que en gran medida, los espacios del Poder Legislativo sean vistos como medios para ocupar cargos de la administración pública, en detrimento de la especialización que exige la función parlamentaria, sobre todo ahora que el Poder Legislativo emprende la ruta que lo lleve a asumir el lugar que le corresponde en una sana y equilibrada relación de poderes.

Es innegable que el Congreso de la Unión asume cada vez más, un rol preponderante para el acontecer de la nación; no es petulancia afirmar que de su trabajo depende el futuro democrático de México; Por ello, es un imperativo que quienes ocupen un lugar como legisladores, alcancen un importante nivel de especialización ya que de su destreza y

compromiso con el trabajo parlamentario dependerán los resultados que se ofrezcan a los mexicanos.

Por lo antes expuesto y de conformidad con la normatividad expresada en el proemio, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 disfrute sueldo, **aun cuando se encontraran con licencia para separarse de sus funciones legislativas, con excepción de los que resultaren electos como integrantes de legislaturas locales.** La misma regla se observará con los diputadossenadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición además de ser castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador, incurre en responsabilidad.

Transitorios

Unico. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Uuc-Kib Espadas Ancona (rúbrica)

DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO, QUE REFORMA EL ARTICULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Pachuca, Hidalgo, 19 de diciembre de 2002.

H. Cámara de Senadores

Presente

Los diputados integrantes de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales de la Quincuagésima Octava Legislatura, emitieron acuerdo económico relativo al oficio N° OPL-1047 enviado por el H. Congreso del estado de Jalisco, comunicando que se acordó solicitar la aprobación del acuerdo económico N° 650/02, en el que se recomienda reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se incluya como impedimento para diputados y senadores, el ejercer libremente la profesión de abogados, mismo que fue aprobado por el Pleno en sesión de esta fecha, del cual le estoy enviando copia, en suplencia de la Secretaría, para su conocimiento y efectos.

Sin otro particular por el momento, le reitero las seguridades de mi consideración distinguida.

Atentamente

Lic. Jorge Luis López del Castillo (rúbrica)
Oficial Mayor del H. Congreso del estado de Hidalgo

Honorable Asamblea:

Los integrantes de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, en atención al planteamiento y propuesta que nos fue turnada con fecha 7 de agosto del año en curso, enviado por el H. Congreso del estado de Jalisco, comunicando que se acordó solicitar la aprobación del acuerdo económico N° 650/02 en el que se recomienda **reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, a efecto de que se incluya como impedimento para diputados y senadores el ejercer libremente la profesión de abogados, para los efectos procedentes.

Por lo anterior se registró en el libro de gobierno y se formó el expediente bajo el N° 41/02, así como se procedió a llevar a efecto el estudio en atención a los siguientes

Antecedentes

Unico. La Quincuagésima Sexta Legislatura del H. Congreso del estado de Jalisco, mediante el cual se acordó girar a esta soberanía, atento y respetuoso oficio para manifestar que la

Legislatura se suma al contenido de la iniciativa que acompaña, misma que se presentó con base en lo siguiente:

I. Todo servidor público, para el buen desempeño de la función que le ha sido encomendada, debe estar consciente de que su encargo implica, en muchas de las ocasiones, el sacrificar los intereses personales, anteponiendo ante todo el beneficio de los ciudadanos. Este criterio adquiere mayor relevancia cuando los servidores públicos son electos por voluntad popular, ya que los mismos están obligados a no defraudar la confianza que los ciudadanos les han depositado al haberlos elegido; asimismo, su responsabilidad se ve incrementada al considerar que la buena marcha de las instituciones democráticas se sustenta en la eficiencia y honestidad con que estos servidores públicos se conducen en la realización de su labor, por lo que al obrar de manera contraria, se pone en riesgo la credibilidad en el sistema de gobierno representativo. Por ello, a fin de garantizar en la medida de lo posible la idoneidad de los aspirantes al poder público, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, por una parte, varios requisitos de elegibilidad para los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero a su vez, también establece una serie de prohibiciones que norman el actuar de los integrantes de estos Poderes, al considerar el Constituyente que existen ciertas acciones que, si bien en otras circunstancias es totalmente legítimo llevarlas a cabo, tratándose del Presidente de la República, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia o de los miembros del H. Congreso de la Unión, las mismas constituyen una distracción para el fiel cumplimiento de los compromisos adquiridos, interfieren con el desarrollo normal de las actividades propias de estos Poderes o, peor aún, conllevan a conflictos que van en contra de los intereses de la nación. De esta manera, al elevar estas prohibiciones a nivel constitucional, se reafirma la necesidad de contar con servidores públicos cuyo principal objetivo sea trabajar por el bien común de la sociedad.

II. En el caso específico de los diputados y senadores, que en conjunto integran el honorable Congreso de la Unión, la Carta Magna indica que 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, pues al actuar en contra de este mandato constitucional, se hacen acreedores a la pérdida del carácter de diputado o senador. El Legislativo es un poder de representación ciudadana en donde no existe homogeneidad de profesiones o carreras, sus integrantes pueden dedicarse a su actividad profesional en tanto no interfiera con el cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, existen profesiones como la abogacía, en la que la utilización inadecuada o privilegiada de la información a la que tienen acceso diputados y senadores para realizar su labor o el uso del llamado tráfico de influencias, provocaría iniquidad en una relación litigiosa, sobre todo si la contraparte es una entidad pública, lo anterior en demérito de la imparcialidad que debe imperar en la impartición de justicia. Dado que la Constitución federal no contempla la situación antes expuesta no existe el impedimento legal para que los legisladores incurran en dichas acciones. La ley, como la sociedad misma, no es estática sino que se encuentra en constante cambio y debe ir a la par de las circunstancias que se vayan presentando, para no quedar rezagada ante los acontecimientos cotidianos. La Constitución, como norma suprema, debe prever situaciones como la señalada, no para impedir el ejercicio legítimo de cualquier profesión, sino para evitar

que el uso de medios o circunstancias ilegítimos o contrarios a la ética provoquen daños al patrimonio de las entidades públicas y, por ende, a los recursos de todos los mexicanos. De esta manera, se coadyuvará a que nuestros representantes populares, al aceptar su cargo, tengan siempre presente que antes que los beneficios personales, deben anteponer el bien de la nación; y

Considerando

Primero. Que frente a esta opinión puede apreciarse si se toma en cuenta que el valor de un acto humano se mide por la elevación del fin que persigue, y el fin del abogado es realizar la justicia por medio del derecho. El derecho persigue fines enlazados entre sí como es: la justicia, el orden, la seguridad, la libertad y la paz que, finalmente, se concreta en servir al perfeccionamiento y realización del hombre en toda su plenitud e integridad. Pero, un orden que no fuera justo sería un grave desorden moral que no realizaría los fines del derecho, y una seguridad fundada en la arbitrariedad sería mera violación sin justicia y en este caso que nos ocupa con la reforma propuesta es todo un verdadero tráfico de influencias que provoca iniquidad en una relación litigiosa, sobre todo si la contraparte es una entidad pública y por la otra un abogado con el carácter de diputado y senador que tienen el privilegio de la información para realizar su labor.

Segundo. Que el artículo que se pretende reformar únicamente impide a los diputados y senadores propietarios, que durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo. Mas no señala que no se pueda dedicar a su actividad profesional. Sin embargo, existen profesiones como la abogacía, en la que la utilización inadecuada o privilegiada de la información a la que tienen acceso diputados y senadores. Esta reforma, es no para impedir el ejercicio legítimo de cualquier profesión, sino para evitar que el uso de medios y circunstancias ilegítimos o contrarios a la ética provoquen daños al patrimonio de las entidades públicas. De esta manera, se coadyuvará a que nuestros representantes populares, al aceptar su cargo, tengan siempre presente que ante los beneficios personales deben anteponer el bien de la nación.

Con base a lo anterior y con fundamento en lo que establecen los artículos 55 de la Constitución Política del estado, y 71 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos someter a su consideración el siguiente

Acuerdo Económico

Primero. Gírese atento oficio al H. Congreso de la Unión, mediante el cual se le manifieste la recomendación de esta soberanía, para reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se incluya como impedimento para diputados y senadores, el ejercer libremente la profesión de abogado, no patrocinar negocios judiciales por sí o por interpósita persona, cuando la contraparte sea la Federación, los estados, los municipios o los organismos descentralizados de los anteriores, aun gozando de licencia,

salvo en causa propia, el cónyuge, de ascendientes o descendientes en línea recta sin límite de grado.

Segundo. Gírense atentos oficios a las Legislaturas de los estados, anexando copia del presente acuerdo, para que, de considerarlo procedente, se sumen al contenido del mismo.

Dado en la Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo, a los seis días del mes de junio del año dos mil dos.

Por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales

Diputados: José Francisco Olvera Ruiz (rúbrica), Efraín Ramírez Gutiérrez (rúbrica), Francisco González Vargas (rúbrica), Mabel Calderón García (rúbrica), Jorge Alfredo Moctezuma Aranda (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 62 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada federal Valentina Valia Batres Guadarrama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La doctrina de la división de poderes fue formulada con el fin de separar funciones del Estado de distinta naturaleza, pero también, y fundamentalmente, para debilitar la tendencia a abusar del poder sobre el ciudadano, a hacer uso de los impuestos para provecho propio, utilizar los cuerpos de seguridad para asuntos personales, en fin, para evitar los efectos que la perversión de la concentración de poder tiránico ocasionaba en detrimento de la comunidad y de la persona.

Montesquieu, como los progresistas de su época, observó que si el que elaboraba la norma no era el mismo que el que la aplicaba y sancionaba su no aplicación, la sociedad padecería menos abuso de poder y cada una de estas funciones se realizaría de manera más imparcial.

Tres siglos después hemos visto cómo se ha desenvuelto la división de poderes en naciones como la nuestra y discutimos reformas del Estado para seguir desconcentrando el poder, porque subsisten abusos y deficiencias en los deberes de nuestros tres poderes.

Particularmente, se sigue concentrando el poder, no sólo en el Ejecutivo sino también, en algunos casos, señalados, en miembros del Legislativo.

Cierto es que la doctrina se ha preocupado básicamente de dividir el poder público; porque el poder entre más pequeño es, es menos peligroso.

Pero también el poder privado es peligroso, y no se diga la concentración de poder público y poder privado.

Los viejos constitucionalistas mexicanos de 1857 y, más aún, los reformadores, se preocuparon de los fenómenos de su época y pusieron especial cuidado en separar el poder.

En su diseño de división de poderes se esmeraron en que el Poder Legislativo no heredara o contuviera intereses que provinieran directamente del Poder Ejecutivo; por ello, en su artículo 57 se dictó:

"El cargo de diputado es incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo."

En la sesión del 17 de septiembre de 1856 se discutió ese artículo y fue aprobado por sesenta y cuatro votos a favor y dieciocho en contra.

El diputado por San Luis Potosí Antonio Ruiz de Bustamante argumentó que apoyaba ese artículo toda vez que con ello se buscaba que los diputados no se distrajeran en otras funciones y, a su vez, asegurar su independencia del poder para lograr mejor esos objetos. Francisco Zarco, en uso de la voz, fue enfático al sostener que las incompatibilidades, es decir, que no se pudiera ejercer a la vez el cargo de diputado y cualquier otro.

Dijo en su intervención que "necesario es, en verdad, por bien del servicio público, declarar que el Diputado no puede al mismo tiempo desempeñar ningún otro empleo, porque prescindiendo de las influencias del poder, la experiencia demuestra que es físicamente imposible que un solo hombre baste para dos cargos públicos, si quiere desempeñarlos con conciencia y patriotismo".

El creador de la Procuraduría de los Pobres, Ponciano Arriaga, en su turno, compartió las opiniones de Zarco y manifestó que "cedió a las indicaciones hechas en el debate por sólo asegurar de una manera absoluta la independencia de los diputados".

Seis décadas después, el 6 de diciembre de 1916, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, presentó su propuesta de redacción del artículo 55 en el Congreso Constituyente, y el 2 de enero de 1917 fue retomado en dictamen de primera lectura.

Uno de los requisitos que para ser diputado el Congreso Constituyente de 1917 decidió incluir era: no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural, así como la obligación de separarse de su cargo noventa días antes de la elección para algunos servidores públicos que deseaban ser candidatos.

En la reforma al artículo 55 de 1977 se señala que para ser incluido en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, y en la reforma de 1994 queda que para ser diputado se requiere no ser secretario o subsecretario de Estado o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Estos principios han reforzado la independencia del legislador del Poder Ejecutivo para evitar lo más posible que se presenten conflictos de intereses.

Desde Montesquieu nos preocupamos de esa independencia del Legislativo del Ejecutivo insistentemente. Claro, él vivió los tiempos del todopoderoso monarca que obligaba caprichosamente al pago de retribuciones, no rendía cuentas a nadie de lo que hacía con esos dineros y si alguien reclamaba lo enviaba directamente a la guillotina, porque el concepto de derechos prácticamente no existía.

Pero nuestra historia nos ha enseñado también insistentemente que no sólo la concentración del poder público es peligrosa, como ya decía antes. Aquí hemos tenido que separar el poder del Estado del poder del clero.

Y nos ha tocado también observar la concentración del poder económico de maneras inimaginables. Es más, nos ha tocado ver cómo los grandes poderes económicos tienen emisarios que resguardan sus intereses en los poderes públicos. Bueno, hasta leyes les hacen a su medida. Los banqueros, las grandes televisoras, etcétera, etcétera, etcétera.

Creo que ese es el gran tema de la doctrina política actual: cómo evitaremos la concentración del poder, el abuso del poder que hoy se concentra ofensivamente, no en el ámbito público sino en el privado, en los llamados grandes poderes informales, que son los que en realidad eligen, sancionan, disponen de los grandes bienes nacionales.

Por lo pronto, compañeras y compañeros, me quedo en la parte más obvia y modesta de esta reforma del Estado pendiente: esta iniciativa de reforma se propone combatir el tráfico de influencias que se presenta mediante quienes aprovechan el cargo de legisladores para dedicarse a medrar con el patrimonio público mediante la concertación de adquisiciones, venta de terrenos, ya sea con resoluciones administrativas o sentencias favorables en contra de la nación.

2. Por lo antes expuesto me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

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.

Tampoco podrán emprender un negocio comercial o litigioso, por sí o en nombre de un tercero, con o en contra de cualquiera de las instituciones del Estado, del que

esperen algún tipo de retribución cuantificable pecuniariamente, a menos que se trate de la defensa de derechos afectados por un acto administrativo individualizado que le afecte directamente su esfera jurídica.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador y **deberá devolver la retribución que como Diputado o Senador recibió mientras incumplió este artículo.**

Artículo 108.

.....

.....

.....

El desempeño de los cargos del servicio público es compatible con las actividades académicas, docentes y de investigación científica en las instituciones públicas y privadas de educación. Los servidores públicos tienen prohibido realizar cualquier tipo de actividad comercial o litigiosa remunerada o no, por sí o por un tercero, con o en contra de los poderes u órganos autónomos federales, estatales o municipales.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 62 Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JUAN DE DIOS CASTRO MUÑOZ Y OMEHEIRA LÓPEZ REYNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados federales Juan de Dios Castro Muñoz y Omeheira López Reyna, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un sistema de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Sin duda alguna, el fenómeno de la corrupción, que desafortunadamente desde hace varias décadas ha estado presente en los diversos ámbitos de la vida nacional, particularmente en el ámbito gubernamental, ha dejado exhausta la credibilidad social respecto a la adecuada actuación de la labor conferida a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Hoy tenemos una sociedad más informada y participativa y, por ende, más crítica respecto del actuar de las autoridades, lo cual es sumamente positivo, en la medida de que el ciudadano es el primer vigilante de la actuación de los servidores públicos.

Esta situación ha hecho evidenciar la mala percepción ciudadana en el caso específico respecto al Poder Legislativo, el cual en las últimas décadas ha sido objeto de opiniones adversas en cuanto a su actuación, desde el punto de vista profesional y ético, con relación al adecuado ejercicio de la función pública.

Al respecto diversos estudios de opinión pública así lo demuestran.

De acuerdo con Consulta Mitofsky¹ en su encuesta nacional sobre confianza en las instituciones, realizada en febrero de 2007, la institución del Poder Legislativo, representado en el ámbito federal por los senadores y los diputados, se ubica en la parte más baja de la confianza ciudadana, con 5.6 y 5.4 puntos en una escala del 1 al 10, respectivamente, es decir ambas categorías de servidores públicos se encuentran inclusive por debajo de instituciones como la policía o como los propios sindicatos, quienes fueron evaluados con 6.3 y 5.8 puntos respectivamente.

Inclusive, de acuerdo con información del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, "en mayo de 2005 se registró una de las calificaciones más bajas hacia el trabajo de los diputados en los últimos 18 meses. El porcentaje de quienes afirmaron que están en "desacuerdo" con su trabajo creció de 66 a 74 por ciento entre enero y mayo de ese año".²

Sin duda, estos sondeos de opinión muestran la deteriorada imagen que se tiene del Poder Legislativo, ejemplificada regularmente por escándalos públicos, excesos en la utilización del llamado fuero, imputaciones sobre tráfico de influencias, conflictos de interés y otros abusos, que les han sido atribuidos a algunos legisladores en el ejercicio de la función legislativa que desempeñan.

Lo cierto es que muchas de las veces, así como en verdad suceden este tipo de situaciones por parte de determinados legisladores, también debe de reconocerse que en ocasiones estas suelen maximizarse o, incluso, corren la suerte de convertirse de una mera suposición a una afirmación, afectando directamente la labor legislativa.

En efecto, debe de reconocerse que muchas de las veces la suerte de unos cuantos, la corren todo el cuerpo legislativo, porque debido al inadecuado actuar de un determinado legislador, se juzga el comportamiento de todo el órgano colegiado, lo cual hace proclive al órgano legislativo a un sinnúmero de descréditos en cuanto a su adecuado funcionamiento.

En tal virtud, gran parte de esta situación se debe a la falta de mecanismos claros y adecuados de responsabilidad administrativa de los legisladores, que durante el ejercicio de su función pública, han realizado actos o propiciado omisiones que han afectado la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su encargo público.

Por tal motivo, resulta indispensable combatir a fondo dicha problemática, de tal manera que los legisladores responsables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para que en su caso, dichos servidores públicos sean debidamente sancionados por la conducta indebida realizada.

En ese sentido, se estima que la presente iniciativa versa sobre uno de los aspectos poco explorados por el marco normativo vigente aplicable al Poder Legislativo, concretamente en cuanto al actuar de legislador en el ejercicio de su encargo, consistente en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad de naturaleza administrativa respecto del indebido ejercicio de la función pública desplegada por el legislador, estableciendo al efecto mecanismos de sanción cuando el servidor público se ha alejado del objeto mismo que motiva el alto encargo público a él encomendado, en su ejercicio democrático-representativo.

Lo anterior, partiendo del imperativo de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, marcados por el propio texto constitucional, respecto al adecuado ejercicio de la función pública.

Derivado de lo señalado queda claro que es necesario perfeccionar el marco de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores, que en el caso particular de nuestro país, ha estado inmerso en cuestionamientos claros sobre si los supuestos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son en la actualidad oponibles a los legisladores.

En ese sentido, se debe señalar que del análisis del contenido y alcance de la referida Ley de Responsabilidades, se estima que la misma no plantea propiamente un régimen de responsabilidad y sanción de naturaleza administrativa al legislador para el caso de incumplimiento de los deberes de legalidad, honradez, lealtad y eficacia en el ejercicio de la función pública. Lo anterior ante la falta real de causales de responsabilidad administrativa de los legisladores en función de la naturaleza propia del cargo que ejercen, máxime cuando las sanciones previstas en la citada Ley de Responsabilidades Administrativas, pueden llegar a la destitución y la inhabilitación del servidor público, situación que no pudiere actualizarse en el caso de los legisladores, en virtud de su calidad de servidores públicos de elección popular y no de designación, por lo cual en su caso sólo pueden ser separados de su encargo por disposición constitucional, en caso de juicio político o declaración de procedencia, y no por una falta administrativa como los demás servidores públicos que no son de elección popular.

En efecto, en términos del párrafo primero del artículo 108 constitucional, los diputados y senadores son considerados como servidores públicos, lo que en una primera instancia conllevaría a que observen las obligaciones inherentes a este cargo, sin embargo no debe perderse de vista que, a diferencia de la generalidad de los servidores públicos que son sujetos a un régimen de responsabilidades administrativas, éstos dado que son de elección popular (obedeciendo un mandato popular), reciben un tratamiento legal distinto que el resto de los servidores públicos, de ahí la importancia de establecer determinadas sanciones específicas y acordes a la naturaleza de la función legislativa, en caso de un ejercicio indebido del servicio público a ellos encomendado.

Actualmente, dada la conformación de nuestro marco jurídico, el régimen de responsabilidades oponible a los diputados y senadores, lo son la responsabilidad política a través del llamado juicio político, la penal e incluso la civil, no siendo oponible directamente al legislador el marco legal de responsabilidad administrativa, que se aplica a los servidores públicos en general.

En efecto, dadas las características propias del cargo de elección popular que ejercen los diputados y senadores, actualmente el gran ausente dentro de su sistema de responsabilidad, lo es el sistema de responsabilidad administrativa, el cual deberá atender en todo momento a la naturaleza propia de la función legislativa, la cual deberá establecerse acorde a la naturaleza misma del ejercicio del encargo del legislador, mismo que ejerce su función como resultado de la expresión de la voluntad popular.

Por tal motivo, resulta necesario el establecimiento de un régimen específico de incompatibilidades y, en general, de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que atienda a las características propias del legislador, lo cual constituye una condición fundamental en un eficaz sistema democrático derecho, como al que aspiramos, en el que el servidor público (encarnado en la figura del legislador) por disposición legal, se encuentre impedido para poder realizar en el ejercicio de la función pública, determinados actos que impliquen en sí un beneficio a su persona, derivado de una relación jurídica con el Estado o, en su caso, con el erario.

Lo anterior es así, considerando que para poder propiciar un desempeño correcto y transparente de los legisladores y evitar cualquier abuso en el ejercicio de la función pública, es necesario que nuestro sistema jurídico mexicano no sólo provea a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino que además cuente en primera instancia, con disposiciones legales específicas claras y eficaces encargadas de sancionar la actuación indebida de cualquier servidor público en el ejercicio de su función, como en el caso concreto se habla de los legisladores.

En efecto, contar con un régimen de responsabilidad administrativa propia de la labor legislativa, sin duda se inscribirá no sólo como una medida de corte sancionatoria, sino también, como una medida de corte preventivo, tendiente a evitar que se cometan este tipo de conductas, con el objetivo de contar con instituciones públicas sanas y eficientes en el ejercicio de la gestión pública, en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una verdadera cultura de la legalidad.

En ese sentido, a efecto de ubicar el contenido y alcance de la presente iniciativa, se debe señalar que el término de incompatibilidad y, en general de responsabilidad administrativa, desde la óptica de la función administrativa del servicio público, ha sido interpretado por diversos tratadistas en diferentes épocas y circunstancias.

De esta forma, el concepto de incompatible ha sido definido por la Real Academia de la Lengua Española como "no compatible con alguien o algo",³ el cual deriva del latín *compatibilis*.

Por su parte, Bielsa ha señalado que "la incompatibilidad resulta de la oposición de intereses del funcionario o empleado respecto de los intereses de la Administración Pública, que prevalecen siempre, y que son, por eso mismo, los que determinan la exclusión del cargo, función o empleo".⁴

Para Guffanti *incompatibilidad* significa "falta de aptitud moral o legal para asumir un empleo, sea por incapacidad propia, sea por relaciones jurídicas preexistente. Tanto el derecho administrativo como el constitucional, han usado la palabra incompatibilidad para indicar la prohibición legal de reunir dos o más cargos o empleos públicos en una misma persona".⁵

En el caso de Villegas Basavilbaso, éste ha definido el término *incompatibilidad* como "el impedimento legal (latu sensu) para el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos".⁶

Concretamente hablando de las incompatibilidades existentes en el Poder Legislativo, el tratadista Rodríguez Lozano ha señalado que las incompatibilidades parlamentarias "consisten en la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, del desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo".⁷

En suma, derivado del análisis de las anteriores definiciones, se considera que las

incompatibilidades constituyen el resultado de una situación de franca oposición de intereses en el ejercicio de la función pública o de una prohibición por la acumulación de cargo, motivados por impedimentos de derecho o de hecho, que limitan la función del servidor público, evitando que realice, en el ejercicio de sus funciones, acciones que impliquen un beneficio directo o indirecto, derivado de una relación con el Estado o a costa del propio erario, lo cual, en otras palabras se traduce en un falta a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del encargo público, dando lugar a la llamada responsabilidad de tipo administrativo.

Para otros autores "las incompatibilidad sería la institución de derecho parlamentario que establece, durante el mandato del legislador y con efectos posteriores, las prohibiciones para usufructuar cargos, tareas, servicios o beneficios que impidan ejercer la función legislativa con libertad, independencia y autonomía frente a los poderes formales e informales y que pudiesen actualizar conflictos materiales o éticos con las tareas parlamentarias"⁸

En concreto, desde un punto de vista en general, podría señalarse que las hipótesis de responsabilidades administrativas, donde obviamente se encuadran las incompatibilidades legislativas y los conflictos de interés, constituyen propiamente hablando supuestos legales que debe observar el servidor público en el ejercicio de sus funciones, a fin de garantizar la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia de la función pública, cuyo incumplimiento por parte del servidor público debe invariablemente dar lugar a determinadas sanciones, en función de la conducta realizada y de la naturaleza del empleo, cargo o comisión que se ejerce.

Es decir, se refieren al código de conducta administrativa que debe cumplir todo servidor público federal en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, como en el caso concreto lo sería respecto de los legisladores en el ejercicio de su encargo.

En tal virtud, una vez conceptualizado el tema, debe señalarse que en nuestro país el régimen de incompatibilidades de la labor legislativa así como de responsabilidades administrativas en general de los legisladores, es por una parte incipiente y por otra prácticamente inexistente, respectivamente.

En el caso del régimen de incompatibilidades propiamente hablando, el referente constitucional lo encontramos de manera somera en el artículo 62, donde se establece que los diputados y senadores propietarios, y en su caso los suplentes en funciones, 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.

Lo cual implica que el modelo constitucional actual sólo se enfoca en cuestiones propias al cargo ejercido, es decir, el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos que reciban remuneración, omitiendo regular las cuestiones relativas a los conflictos de interés en que puede incurrir el legislador que al ejercer su encargo, se vea beneficiado en la esfera

particular, indebidamente a costa del propio Estado.

En ese sentido, habrá que considerar que "las incompatibilidades no son meramente orgánicas sino formales, es decir, no abarcan un cargo o puesto público o privado, sino en ocasiones algunas actividades ligadas a los mismos".⁹

Derivado de lo anterior, podríamos señalar que tanto la Constitución como las leyes secundarias han omitido regular los casos de incompatibilidades o conflictos de interés del legislador como causas de responsabilidad administrativa en el ejercicio de la función pública, en casos distintos al ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos por el que se reciban dinero del erario público, dejando carta abierta a este para poder realizar determinados actos contrarios al ejercicio ético y profesional de los servidores públicos, sin proibirse causa de responsabilidad y sanción alguna contra este tipo de excesos.

Al respecto, cabría hacerse la pregunta ¿ha existido acaso algún procedimiento administrativo instaurado en contra de un legislador?, la respuesta seguramente sería no, toda vez que resulta iluso que la contraloría interna de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, representada por servidores públicos nombrados inclusive por los propios legisladores, traten de instrumentar un procedimiento de responsabilidad en contra de quienes lo nombraron, amén de que el marco normativo no es claro como hemos señalado, respecto a si es oponible al legislador las hipótesis de responsabilidad administrativas establecidas de manera general a los servidores públicos distintos a los de elección popular, situación que de acuerdo a lo señalado con anterioridad, hace evidente que nuestro criterio se incline por el no. Así las cosas, de un análisis de derecho comparado realizado respecto de diversos países de Latinoamérica, se desprende que varios países ya incorporan en su texto constitucional, parámetros constitucionales para la graduación legal de las responsabilidades administrativas de los legisladores respecto al ejercicio de su función, a través de incompatibilidades o de conflictos de interés. En ese sentido, destacan al efecto los siguientes países:

Brasil

En su artículo 54 constitucional establece que los diputados y senadores no podrán celebrar contratos con personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos; ser propietarios, contralores o directores de empresas que tengan a su favor un contrato con persona jurídica de derecho público; patrocinar una causa legal en contra de personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos.

Colombia

En su artículo 180 constitucional dispone que los congresistas no podrán: desempeñar cargo privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí

o por interpuesta persona, contrato alguno, salvo en casos excepcionales previstos por la ley; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones, exceptuando la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Costa Rica

En su artículo 111 constitucional se establece que los diputados no pueden celebrar, directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administrativos o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

El Salvador

En su artículo 128 constitucional establece que los diputados no podrán ser contratistas ni caucioneros de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del Municipio; ni tampoco obtener concesiones del Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, ni aceptar ser representantes o apoderados administrativos de personas nacionales o extranjeras que tengan esos contratos o concesiones.

Guatemala

En su artículo 164 constitucional establece un régimen de prohibiciones y compatibilidades, señalando que no pueden ser diputados, entre otros, los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultar de tales obras o empresas tengan pendiente reclamaciones de interés propio; quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos, etcétera.

Panamá

En su artículo 150 constitucional establece que los legisladores no podrán hacer por sí mismos ni por interpuestas personas contrato alguno con organismos del Estado o con instituciones o empresas vinculados a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos órganos, instituciones o empresas.

Paraguay En su artículo 196 constitucional estatuye que ningún senador o diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona.

Perú

En su artículo 92 prevé que la función de congresista es incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatorio, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obra, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

Asimismo, establece que la función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

Chile

En su artículo 55 constitucional establece que los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza, exceptuando los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, establece que los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean honorarios, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el proceso de establecimiento de un régimen de responsabilidades administrativas (llámense incompatibilidades, conflictos de interés o conductas que afectan la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) propias de la función legislativa, ha constituido una constante en diversos países de Latinoamérica, que ha avanzado en el confeccionamiento de un marco regulatorio en materia de responsabilidades de los legisladores, estableciendo regímenes de responsabilidades acordes a la naturaleza de la función que realizan.

A mayor abundamiento, cabría señalar que en el contexto internacional, de acuerdo con el Informe sobre la Inmunidad Parlamentaria financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional se establece que

La falta de estándares de conducta ética para los legisladores y de parámetros claros para la interposición de una acción judicial a funcionarios electos, son un indicador mayor del abuso de la inmunidad...Por tanto, los encargados de las reformas deben considerar enfoques institucionales integrales para limitar el abuso de la inmunidad, especialmente, cuando se relaciona con la corrupción.¹⁰

Asimismo, el informe continúa señalando:

En los países con altos niveles de corrupción y débiles frenos y equilibrios entre los poderes del Estado, los parlamentarios deben hacer mayores esfuerzos para controlar la conducta de los miembros con el fin de volver a ganar confianza pública en la institución. Por ejemplo, las reformas legislativas deberían examinar y promover el uso de Códigos de Ética o Conducta Parlamentarios para establecer normas mínimas claras, por debajo de las cuales los parlamentarios deberían ser censurados... Los líderes parlamentarios deberían garantizar que las violaciones a la ética sean investigadas (a través de comités de ética internos...) y que se cumplan las sanciones.¹¹ De lo anterior se desprende la coincidencia internacional en el sentido de regular las incompatibilidades, conflictos de interés o conductas que afectan la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, propias de la función del legislador que vengan a evidenciar el uso indebido del cargo público a él conferido, conductas que necesariamente tendrían que ser sancionadas por las instancias legales correspondientes y de conformidad a la naturaleza de la función pública realizada.

Inclusive, esta propuesta ha sido, en términos generales, tratada por diversas iniciativas presentadas por algunos grupos parlamentarios, que tienen como común denominador el establecimiento de un sistema de responsabilidades administrativas o códigos de conducta del legislador, partiendo de la base de que el marco normativo existente al respecto es incipiente y en la mayoría de los casos omiso.

Al respecto debe reconocerse que a través de diversos proyectos se han llegado a plantear propuestas para establecer códigos de ética de la labor legislativa, catálogos de obligaciones del legislador y causas de responsabilidad por incumplimiento, e inclusive se ha planteado establecer un régimen ex profeso de incompatibilidades y conflictos de interés del legislador en el ejercicio de su función, plasmados en las minutas enviadas por el Senado de la República, por la que se reforman el artículo 62 constitucional así como la propia Ley Orgánica del Congreso, acciones legislativas que vienen a evidenciar la urgente necesidad del establecimiento de un marco de responsabilidad del legislador acorde al ejercicio de su función específica que realiza.

En ese sentido puede señalarse que el objetivo pretendido por la iniciativa en comento se une a otra serie de propuestas tendientes a explorar diversas soluciones legislativas que velen por el adecuado ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y senadores, y en su defecto, sancionen toda acción u omisión indebida de estos servidores públicos.

En virtud de lo anterior, se estima que la presente iniciativa tiene por objeto la búsqueda de mecanismos que hagan responsable al legislador de la conducta indebida desplegada en el ejercicio de su encargo.

La experiencia de otros países, las observaciones realizadas por instancias internacionales, las opiniones de especialistas en la materia, así como las propuestas presentadas en la materia, constituyen referentes válidos en el proceso de construcción del nuevo régimen de responsabilidades del legislador, que nos permita como país avanzar en la lucha contra la impunidad, sobre la base de un marco de naturaleza preventiva –sancionadora del ejercicio

indebido de la función legislativa.

En términos generales, la presente iniciativa propone lo siguiente:

1. Reformar el artículo 62 constitucional, a efecto establecer como de observancia obligatoria para los integrantes del Congreso de la Unión, los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo, en concordancia con lo establecido en la fracción III del párrafo primero del artículo 109 constitucional, que prescribe principios rectores del ejercicio de la función pública, cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidad administrativa.

2. Ampliar el alcance del artículo 62 constitucional respecto de los órganos que pueden dar lugar a una causa de incompatibilidad de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, estableciendo al efecto como nuevas causas de incompatibilidad –además de las ya previstas– desempeñar otro empleo, cargo o comisión del Distrito Federal, de sus delegaciones, de los municipios o en general de cualquier ente público.

3. Se establecen en el referido artículo 62 constitucional causas de impedimento en el ejercicio del encargo del legislador respecto de asuntos que impliquen Conflicto de Interés directo para este tipo de servidores públicos, debiendo ser la ley la encargada, a fin de cuentas, de señalar los casos específicos que puedan derivar en un Conflicto de Interés, así como las excepciones correspondientes, señalando adicionalmente que, en todo caso, el legislador estará impedido, salvo excepción expresa en la ley, para representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público.

Asimismo, a fin de hacer perfectible esta norma constitucional, se establece que la contravención a dichas disposiciones será sancionada por los ordenamientos federales aplicables.

4. Adicionar el artículo 113 del Título Cuarto constitucional, a fin de establecer una serie de prevenciones que deberán de observarse en la ley encargada de establecer el sistema de responsabilidad administrativa oponible a los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, estableciendo al efecto lo siguiente:

a) Que en todo momento se deberá de tomar en consideración la naturaleza propia del cargo de elección popular que ejercen los diputados y senadores para el establecimiento de las causales de responsabilidad administrativa, sus procedimientos, los órganos, así como las sanciones correspondientes.

b) Que la ley deberá regular, como causales de responsabilidad administrativa de los legisladores, todas aquellas conductas que constituyan en sí un Conflicto de Interés respecto del ejercicio de la función legislativa, las que impliquen actos de

representación de intereses patrimoniales de terceros en contra de cualquier ente o persona moral de derecho público, así como aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública encomendada a los legisladores.

c) Que en los procedimientos de responsabilidad administrativa, se deberá observar la garantía del debido proceso legal y se desarrollará de manera expedita, transparente y ante los órganos legalmente establecidos para tal efecto.

d) Que los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores deberán, invariablemente, estar integrados por igual número de diputados y de senadores, en cuyo caso, el presidente del órgano tendrá voto de calidad en caso de empate, debiendo la ley establecer las atribuciones, integración, forma de designación, funciones, cargos y temporalidad de los integrantes del referido órgano.

e) Que las sanciones por responsabilidad administrativa que podrán ser aplicadas a los legisladores, podrán consistir en amonestación, apercibimiento, sustitución de comisión, descuento de dieta y suspensión temporal del cargo de legislador sin pago de dieta.

f) Que, en todo caso, las sanciones correspondientes deberán ser proporcionales a la conducta realizada.

g) Que la suspensión temporal del cargo operará solamente en caso de que la conducta realizada sea considerada grave por la ley y se trate de reincidencia, en cuyo caso, la suspensión no podrá exceder de treinta días, y

h) Que las resoluciones emitidas por los órganos de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores podrán ser impugnadas por el legislador afectado ante el Pleno de la Cámara a que pertenezca, en los términos que disponga la ley, siendo el caso que las resoluciones que al efecto emitan las Cámaras de Diputados o de Senadores serán inatacables.

En virtud de lo señalado con anterioridad, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupado por garantizar el adecuado ejercicio ético y profesional de los legisladores, acudimos a esta soberanía a presentar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la siguiente iniciativa con proyecto de **Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un sistema de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo.**

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar siguen:

Artículo 62. Los integrantes del Congreso de la Unión deberán de observar los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo.

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ningún otro empleo, **cargo** o comisión de la federación, de los estados, **del Distrito Federal o sus delegaciones, de los municipios o de cualquier otro ente público**, por los cuales se disfrute de remuneración, sin licencia 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 a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

También estarán impedidos, durante el ejercicio de su encargo, para intervenir en asuntos que signifiquen Conflicto de Interés directo, que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público.

La ley señalará los casos de excepción a lo previsto en el párrafo anterior; asimismo, establecerá de manera clara y precisa, las causas de impedimento, excusa y recusación de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, atendiendo en todo momento a la naturaleza de su cargo de elección popular.

La contravención a estas disposiciones será sancionada por los ordenamientos federales aplicables.

En todo caso, en dichos ordenamientos se deberán observar las prevenciones establecidas por el artículo 113 de esta Constitución.

Artículo 113. ...

En el caso de los diputados y senadores, las responsabilidades administrativas en que incurran en el ejercicio de su encargo se regirán por lo que disponga la ley de la materia, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Para el establecimiento de las causales de responsabilidad administrativa, procedimientos, órganos, así como las sanciones correspondientes, se tomará en cuenta la naturaleza del cargo público de elección popular que ejercen, así como las funciones propias del ejercicio de su función legislativa.

II. La ley regulará como causales de responsabilidad administrativa de los legisladores, todas aquellas conductas que constituyan en sí un Conflicto de Interés respecto del ejercicio de la función legislativa, aquellas conductas que impliquen actos de representación de intereses patrimoniales de terceros en contra de cualquier ente o persona moral de derecho público, así como aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública encomendada a los legisladores. De igual forma, se deberán de establecer las causas de impedimento, excusa y recusación de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa.

III. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que al efecto establezca la ley, se deberá de observar la garantía del debido proceso legal y se desarrollará de manera expedita, transparente y ante los órganos legalmente establecidos para tal efecto;IV. Los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores deberán invariablemente, estar integrados por diputados o senadores, según sea el caso. La ley establecerá las atribuciones, integración, forma de designación, funciones, cargos y temporalidad de los integrantes de dicho órgano;

V. Las sanciones por responsabilidad administrativa que podrán aplicarse a los legisladores, podrán consistir en amonestación, apercibimiento, sustitución de comisión y descuento de dieta. En todo caso, deberán ser proporcionales a la conducta realizada, y

VI. Las resoluciones emitidas por los órganos de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores podrán ser impugnadas, por el legislador afectado, ante el Pleno de la Cámara a que pertenezca, en los términos que disponga la ley. Las resoluciones que al efecto emitan las Cámaras de Diputados o de Senadores serán inatacables.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar dentro de los seis meses siguientes a la

entrada en vigor del presente decreto, las adecuaciones legales correspondientes.

Notas:

1. http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20070201_ConfianzaInstituciones.pdf
2. *Perspectiva Ciudadana: Impacto del Trabajo Legislativo en la Opinión Pública*. CESOP. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Agosto de 2005, p. 5.
3. <http://www.rae.es/>
4. Bielsa. *Derecho administrativo*, t. 3. BS, Buenos Aires, pp. 117-118.
5. Guffanti. *Las incompatibilidades en el orden administrativo, legislativo y judicial*. Anuario del Instituto de Derecho Público, mayo 1938-abril 1939, t. 2., año 2., p. 327.
6. Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho administrativo*, t. 3. BS. Buenos Aires. p. 580.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1994. pp. 289-290.
8. Cárdenas, Jaime. *Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, p. 12.
9. *Ibíd*em, p. 5.
10. Informe sobre la Inmunidad Parlamentaria, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Integral, EUA, 2006, p. 2.
11. *Ídem*. Palacio Legislativo de San Lázaro, 4 de diciembre del 2007.

Diputados: Juan de Dios Castro Muñoz, Omeheira López Reyna (rúbricas).



Humberto López Lena Cruz
DIPUTADO FEDERAL

Palacio Legislativo a 12 de julio de 2009.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE PROPONE REFORMAR EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE LOS DIPUTADOS Y SENADORES RENUNCIEN A SU CARGO DE REPRESENTACION POPULAR PARA CONTENDER EN OTRAS ELECCIONES U OCUPAR CARGOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL O ESTATALES.

HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ, Diputado Sin Partido de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos, comparezco ante ésta soberanía para presentar Iniciativa con Proyecto de Decreto, con base a la siguiente:

ANTECEDENTES.

Recordemos que el poder legislativo mexicano está conformado de la siguiente manera:

La Cámara federal de diputados por 500, de los cuales 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional.

La cámara de senadores por 128 senadores dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.



Humberto López Lena Cruz
DIPUTADO FEDERAL

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional.

Lo anterior se desprende de que Constitucionalmente la soberanía nacional reside en el pueblo, por lo que los mexicanos decidimos establecernos en una República, Representativa, Democrática y Federal, así como lo establece el artículo 40 Constitucional.

De tal manera que tenemos esa prerrogativa necesaria para participar en nuestra democracia y elegir a nuestros representantes populares, anteriormente mencionados, a través del voto.

El Instituto Federal Electoral desde 1996, es el órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones en nuestro país, con la finalidad de hacerlas equitativas y apegadas a derecho.

Cada tres años los mexicanos elegimos a nuestros diputados federales o senadores cada seis años. Quienes conforman el poder legislativo de nuestro País y cuyas obligaciones se encuentran descritas de manera expresa en nuestra Carta Magna.

Por tal motivo para la organización de las campañas y las elecciones federales se aprueban presupuestos millonarios que mas allá de colaborar en el fortalecimiento de la democracia colaboramos en el fortalecimiento del poder de la partidocracia.

El gasto público invertido para fortalecer nuestra forma de gobierno ha sido excesivo en comparación con el que se aplica en otros rubros como educación, seguridad, turismo, etc; hecho preocupante para la democracia representativa en México, ya que los ciudadanos



Humberto López Lena Cruz
DIPUTADO FEDERAL

participan como candidatos a puestos de elección popular con el único fin de alcanzar el cargo por los beneficios económicos que conlleva éste, teniendo una productividad legislativa nula, asumiendo como único objetivo el utilizarlo como trampolín político..

Dejando de un lado compromisos de campaña, promesas y demás propuestas que hicieron al electorado en busca de un voto, lo que podría en un fraude electoral, ya que mediante el engaño se busca la obtención de un lucro o bien personal.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene como finalidad reformar la Constitución para obligar a nuestros representantes populares que renuncien para dejar el cargo por el que fueron electos, en caso de contender a otro cargo de elección popular u ocupar cargos dentro de la administración pública federal o estatal.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Los cargos de elección popular se han mostrado como trampolines políticos para los ciudadanos que en un gran abuso de la confianza de la voluntad del electorado, abandonan la obligación por la cual fueron votados, sin importarles la ciudadanía y el cargo que representan.

Pareciera que los Legisladores no tuvieran ética y moral para cumplir con el mandato por el que hicieron campaña e hicieron gastar al Estado una cantidad importante de recursos.

Todos somos testigos de que la representación popular se encuentra desacreditada; la ciudadanía, Legislatura tras Legislatura se muestra más apática y ve a sus diputados y



Humberto López Lena Cruz
DIPUTADO FEDERAL

senadores como oportunistas políticos, a los que no les importa tomar decisiones en beneficio de la comunidad, sino por el contrario pareciera que lo único que importa es su vida política.

Los resultados previos de las elecciones de este 5 de julio pasado lo demuestran ya que alrededor de 43 millones de personas no votaron, de un total de 77.4 millones empadronados. Alcanzando el voto en blanco o ciudadanos el 3.92% de los votos quedando en cuarto lugar por debajo del PRI, PAN y PRD.

Así que, como representantes populares debemos sentirnos comprometidos y obligados a devolverle a la Cámara de Diputados el contenido ético que perdió hace muchos años y de ponerla al servicio de la ciudadanía entera inspirándoles confianza y sobre todo que lo único que buscamos es el bien común de nuestro país.

No hay que olvidar que la ética, es una rama de la filosofía que se dedica al estudio de los actos humanos. Y la ética, versa sobre el acto bien o mal realizado.

Y todos nuestros actos deben ser realizados en beneficio de la ciudadanía y no por beneficios personales.

El artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: **"Sólo se concederán licencias por causas graves** y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara."

Resulta evidente que el pretender contender por otro cargo de elección popular o ir a ocupar un cargo dentro de la Administración Pública, no constituye causa grave para dejar de ejercer el cargo de elección concedido por los mexicanos, pues el significado de la palabra grave, según el diccionario de la Real Academia Española, significa: lo



Humberto López Lena Cruz
DIPUTADO FEDERAL

que pesa; arduo, difícil; de lo que se deduce que debe ser algo que impida o haga difícil al electo el desempeñar el cargo de representación ciudadana.

Se tiene conocimiento por el análisis de un compañero senador que desde la LVII legislatura hasta marzo de 2009 de la LX Legislatura se presentaron un total de 314 solicitudes de licencias, de las cuales el 79.30% las solicitaron diputados federales y el 20.70% senadores.

En esta LX legislatura que está por terminar casi una tercera parte de los 500 diputados abandonó el encargo para el que fueron electos y en lo que respecta a los senadores también se dio el abandono pero en menor número.

159 diputadas y diputados solicitaron licencias para retirarse a ocupar la mayoría, posiciones de gobierno en sus respectivas Entidades y otros tantos que ni siquiera solicitaron licencia para contender por otro cargo de elección popular y en la Cámara de Senadores fueron 12 los que pidieron licencia.

Estos actos se deben muchas veces a la voluntad de los gobernadores de los Estados, porque éstos tienen ciertos incondicionales que tras ser postulados por ellos a la Cámara de Diputados, y consecuentemente evaluados los resultados de su gestión en el Congreso, los llaman para instalarlos en sus gobiernos, o bien para que sirvan para preservar sus intereses en congresos estatales.

Si entre los impulsores de la democracia representativa se encuentran los partidos políticos, a ellos les correspondería en gran medida impedir el incremento del abstencionismo de la ciudadanía. Luego entonces fundamental sería fortalecer entre sus candidatos el deber de cumplir con el mandato popular por el cual se postularon y no mostrar a sus representantes como oportunistas políticos.



Humberto López Lena Cruz
DIPUTADO FEDERAL

Por lo antes expresado y en el entendido de que es un tema de actualidad que necesita regularse, me permito presentar la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE PROPONE REFORMAR EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE LOS DIPUTADOS Y SENADORES RENUNCIEN A SU CARGO DE REPRESENTACION POPULAR PARA CONTENDER EN OTRAS ELECCIONES U OCUPAR CARGOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL O ESTATALES.**


Artículo primero. Se adiciona al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 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; **así también tendrán que renunciar para contender por un cargo de elección popular o para desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados mientras dure su cargo.** La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Transitorios

UNICO: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

DIPUTADO SIN PARTIDO

HUMBERTO LOPEZ LENA CRUZ

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 62 Y 125 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERÉS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y modifican los artículos 62 y 125 consitucionales en materia de incompatibilidades y conflictos de interés.

Exposición de Motivos

¿Son independientes los legisladores mexicanos? Existe la convicción generalizada en nuestro país sobre el precario papel del Congreso y de los legisladores ¹. También comienza a ser cada vez más frecuente el señalamiento de que los legisladores no representan el interés general sino los intereses particulares y parciales de los poderes fácticos. Un estudio periodístico de hace algunos años arrojaba datos del tipo de los que a continuación se transcriben: "...De 1991 a 2004, los intereses empresariales y financieros han pasado de ostentar entre el 7 y el 13 por ciento de las posiciones legislativas a controlar más del 35 por ciento del total de la representación parlamentaria federal mexicana...La revisión de 1,128 fichas curriculares correspondientes a la LVIII (500) y LIX (500) legislaturas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (128) correspondientes a ambos periodos, efectuada para esta investigación, permite establecer que más de la tercera parte de la representación en el Congreso de la Unión pertenece a los clanes del dinero en México, mismos que además controlan las comisiones legislativas cuya materia de reglamentación es afín a la esfera de inversión económica en la que participan...De los 128 legisladores que ingresaron al Senado de la República para cubrir el periodo 2000-2006, correspondientes a las legislaturas LVIII y LIX, 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de empresas de diversa naturaleza o pertenecían o habían pertenecido a las organizaciones de la cúpula empresarial, tales como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), el Consejo Coordinador Empresarial (CEE), la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), la Conferencia Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y otras Cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios...Es decir, el 47 por ciento de la representación senatorial tiene su origen en el poder económico...Por lo que respecta a la composición de la Cámara de Diputados en la LVIII (2000-2003) Legislatura, 154 de sus 500 integrantes mostraban en sus fichas curriculares filiación a organismos patronales o pertenencia a consejos de administración, es decir, el 30.8 por ciento del total...De los 207 integrantes del grupo parlamentario de Acción Nacional en San Lázaro en dicha legislatura, 117 –más del 50 por ciento– eran o habían sido miembros de Cámaras empresariales, en calidad de ejecutivos, directivos, o bien, miembros de algún consejo de administración..." ². En cuanto a la actual integración de la LXI Legislatura, se dice por distintos medios de comunicación impresos que todo un grupo parlamentario, el del PVEM, representa los

intereses de las televisoras. Hay también medios de comunicación impresos que aluden a la representación del narcotráfico en el Congreso.

Esta especie de imputaciones son cada vez más insistentes y otras de la misma naturaleza, por ejemplo: las que cuestionan a los legisladores que litigan o han litigado contra el Estado; legisladores que a través de sus empresas de consultoría brindan servicios al Congreso; legisladores que reciben beneficios de empresas, verbigracia, las tabacaleras y, que al momento de aprobar las leyes, resuelven a favor de ellas; legisladores que representan los intereses de los medios de comunicación electrónica; o, ex legisladores que una vez concluido su mandato, constituyen empresas de Cabildeo y que utilizan su conocimiento del Congreso para representar intereses particulares que no siempre coinciden con los intereses generales. Todos estos hechos y otros más difundidos por los medios de comunicación no sólo provocan el descrédito de la política, del Congreso y de los legisladores, sino que ponen en tela de juicio la representación política. La pregunta implica si ¿Los legisladores representan a la nación o a los intereses generales, o están al servicio de intereses económicos y sociales, que no tienen que ver con los intereses y necesidades ciudadanos?

Desde una visión democrática y de pleno respeto al Estado Constitucional de Derecho, el legislador debe actuar con independencia y libertad, sin ataduras del poder ejecutivo o de otros poderes y órganos del Estado, pero también sin ligas a poderes fácticos que condicionen su actuar a favor de sus intereses. La Constitución mexicana en su artículo 51 señala que el diputado representa a la nación y el artículo 61 de la misma establece la inviolabilidad de las opiniones del legislador sobre las que no puede ser reconvenido por nadie. Sin embargo, todos los días nos enteramos por los medios de comunicación de legisladores que han seguido las instrucciones obligatorias de sus partidos, de sus grupos parlamentarios, de sus dirigencias sindicales o de intereses económicos que no tienen correspondencia con las necesidades y de los intereses ciudadanos. El legislador individual es un personaje sin protección jurídica. Si vota en contra de las instrucciones de su partido o del grupo parlamentario al que pertenece su carrera política estará por finalizar amén de las sanciones estatutarias que le pueden ser impuestas. Si vota en contra de los intereses de corporaciones poderosas como las de los medios de comunicación electrónica, no tendrá de éstos sus favores, ni su rostro y propuestas tendrán eco en las pantallas televisivas. En cambio, si acata todas esas directivas, su carrera política puede ser prometedora, seguramente recibirá en procesos electorales futuros, financiamiento y apoyo. El legislador contemporáneo es rehén de todos esos intereses y difícilmente posee el heroísmo, salvo algunos casos aislados, para realizar la labor legislativa desde la independencia y la libertad.

Las consecuencias son negativas para el desarrollo democrático. La política se elitiza. Se aleja de las necesidades populares. El legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe el apoyo. La representación de los intereses generales queda en suspenso. El ciudadano común no se interesa por los asuntos públicos pues sabe que su clase política no trabaja para él aunque de vez en cuando aparezca un escándalo de corrupción que pone al descubierto las redes de complicidad entre los poderes fácticos y la clase gobernante. La política en este contexto no sirve para solucionar los grandes problemas

nacionales, ni tampoco puede ser considerada democrática aunque esa sea su fachada formal, ni desde luego con ella se está contribuyendo a la conformación de un Estado Constitucional de Derecho.

Es en este ambiente político que resulta fundamental preguntarse por las instituciones jurídicas que pueden servir para transformar este estado de cosas. Las incompatibilidades parlamentarias que se regularon en Inglaterra entre los siglos XVII y XVIII y que originalmente se concibieron para evitar que el legislador pudiese ser comprado o influido indebidamente por el monarca, son una de las posibles respuestas institucionales al mal que anteriormente hemos descrito. En la Constitución mexicana de 1917 se encuentran insuficientemente reguladas en los artículos 62 y 125 de nuestra Constitución. Se entienden por nuestro derecho tal como se concibieron en Inglaterra en el siglo XVII, es decir, se trata de una institución que se dirige a salvaguardar la libertad e independencia del legislador frente a otros órganos del Estado, tanto de la Federación como de las entidades federativas, pero sin referencia alguna a las interferencias que sobre esa libertad e independencia pueden ejercer intereses privados y de carácter social. De ahí el reto de proponer modificaciones a la institución para ponerla al día dentro de un contexto democrático que apuntale un nuevo tipo de Estado.

Origen de las incompatibilidades. Desde el derecho romano, el medieval y el renacentista, existieron prohibiciones para que ciertos funcionarios –los equivalentes de los legisladores contemporáneos– no fuesen comprados en su independencia por monarcas o por intereses económicos dominantes. La necesidad de independencia y libertad del parlamentario se exigió con mayor rotundidad en la vida política inglesa y, la institución que hoy conocemos tiene su antecedente en las reivindicaciones de los Levellers expresadas en el “Agreement of the People” de 1647. Lo que se buscó en ese documento y en otros de esa naturaleza fue salvaguardar la división de poderes y el ejercicio independiente de la función legislativa. En México, la institución tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 y en casi todas las cartas constitucionales del siglo XIX y en la vigente, se mantuvo el principio de que el legislador no puede aceptar cargos en la Federación y en los Estados. Sin embargo, el centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado de la defensa al principio de división de poderes a la actual situación, en donde lo más importante es evitar las interferencias indebidas de los factores reales de poder y del gran capital global en el trabajo y deliberación legislativa. Entre los fines de la institución estimamos que hoy en día, éstos son: impedir cualquier tipo de mandato imperativo, que no sea el de los ciudadanos, en la función legislativa; proteger la libertad y la independencia del legislador; evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política; garantizar el principio de división de poderes; fortalecer las atribuciones de control del Poder Legislativo sobre otros poderes formales e informales; impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal; salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política; impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público; ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas; evitar la confusión entre el ejecutivo y el legislativo; rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo; fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas; lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas; la defensa y garantía del interés público –a través de la salvaguarda de la

independencia y autonomía del Congreso— por encima de cualquier interés privado o de grupo; y, garantizar el principio del profesionalismo en el Congreso.

Incompatibilidades y poderes fácticos. Hemos señalado que las incompatibilidades se establecieron para impedir que el legislador dependiera del ejecutivo o de otros órganos del Estado, para impedir que existiese un mandato imperativo³ de esas instancias de poder sobre la función legislativa que limitaran la libertad de opinión y de votación del parlamentario. Esa fue la causa de la institución, tal como los textos constitucionales mexicanos la han recogido y aún permanece. Sin embargo hoy en día, los principales riesgos para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo provienen del ejecutivo o de otros poderes e instancias públicas sino principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución. En México no tendría sentido analizar el constitucionalismo del siglo XX sino lo hacemos en el contexto que entrañó el partido hegemónico, el presidencialismo, y un sistema electoral diseñado y controlado desde la Secretaría de Gobernación⁴.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante– condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Si le damos alguna relevancia a las premisas anteriores, nos damos cuenta que las normas jurídicas formales –como ocurre con las incompatibilidades– no le dan a los factores reales de poder la relevancia necesaria. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes. En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos –hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–. Sobre los medios de comunicación electrónica hay como se sabe una insuficiencia mayúscula, las recientes reformas a Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones no responden a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de Derecho auténtico, porque se ha mercantilizado un bien del dominio público y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla ¿Qué decir de los Estados Unidos o de las transnacionales?

El Estado de nuestros días ha sido “apropiado” o “colonizado” por partidos, por medios de

comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y transnacionales, etcétera, y el poder de las instituciones formales son un reflejo de intereses y de decisiones que se adoptan en ámbitos diferentes a los del Estado, en donde además, esos intereses y decisiones no pasan la prueba de los procedimientos democráticos de control ni los del Estado Constitucional. Los ciudadanos están al margen de esas decisiones e influencias y no las pueden controlar directamente y de raíz. Son decisiones e intereses oscuros que no pueden ser controlados por los mecanismos, procedimientos y recursos que provee el actual Estado. La democracia y todo el andamiaje constitucional se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir porque operan al margen de las instituciones aunque las usan para su provecho. En este sentido, resulta fundamental saber quién está detrás de las instituciones formales y qué mecanismos utiliza para que los servidores públicos actúen en función de sus intereses. Por eso, quien puede vulnerar la independencia y la libertad del legislador, no es sólo el ejecutivo u otros poderes formales, quienes realmente pueden vulnerar su independencia son los intereses oscuros y no controlables democráticamente de los factores reales de poder y quien los detenta.

Además, cualquier propuesta de superación de la democracia representativa debe entenderse con los parámetros de la globalización. La globalización ha acrecentado los riesgos para el Estado Constitucional y la democracia y, desde luego para la independencia y libertad del legislador. Tiene impactos en la sociedad y en el Estado. El profundo cambio histórico que caracteriza a la globalización puede definirse con un solo rasgo: ha logrado someter a la sociedad, al Derecho y al Estado, a los intereses del mercado y del gran capital. Mercantilizar todo, tiene como resultado, la destrucción de los cimientos de nociones como interés general o interés común, ideas que se construyeron frente al individualismo posesivo. La dictadura de los mercados, la circulación de los capitales en provecho de los intereses del capitalismo especulativo, parecen decirnos que el mercado dicta todo, gobierna todo, engloba todo ⁵.

Detrás de la globalización se afirma el poder creciente de las empresas financieras en detrimento de los Estados, donde la articulación entre el poder financiero mundial y poder político nacional es muy fuerte. La globalización es una ideología que tiene dogmas. El primero, es el de la gobernanza de empresa basada en el predominio de los beneficios únicamente para los accionistas a costa de los trabajadores, los clientes de las empresas y el medio ambiente, con una exigencia de rentabilidad de los fondos propios. El segundo dogma cuestiona a las conquistas sociales porque se piensa constituyen rigideces del mercado del trabajo y además no le preocupa el estancamiento del poder adquisitivo de los trabajadores en el primer mundo ni la explotación de los trabajadores en los países en vías de desarrollo. El tercer dogma es la privatización y el desmantelamiento de los servicios públicos en beneficio de los intereses empresariales. Los instrumentos de la globalización y sus dogmas son las instituciones financieras internacionales y los medios de comunicación electrónica. Instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio han presionado por el desmantelamiento de las soberanías nacionales y han hecho que la única ley que prevalezca sea la ley del mercado y la del más fuerte. Los medios de comunicación electrónica, muchos de ellos transnacionales, se encargan de producir el consenso y la sumisión ante esta terrible

dominación.

Si enmarcamos los factores reales de poder en el proceso de globalización podemos apreciar que las principales amenazas a la independencia y libertad de los servidores públicos y en particular de los legisladores, está en estas inmensas estructuras de poder transnacionales y nacionales que suelen operar al margen del Estado o que cuando operan a través de él, lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de los ciudadanos. Las soluciones a estas amenazas pasan por: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder ⁶ a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del Derecho y del control ciudadano; 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

Una regulación de las incompatibilidades en la función legislativa que tome en cuenta el contexto descrito es una tarea no menor dentro del Estado, pues persigue democratizar y transparentar relaciones de poder que no siempre quedan al descubierto, además pretende que los impactos de la globalización o de los intereses de los factores reales sean motivo de la deliberación parlamentaria y de los procedimientos democráticos de control. Esto significa que la regulación de las incompatibilidades legislativas de una manera novedosa, que tome en cuenta la globalización y los factores reales de poder, junto con otras instituciones democráticas como la participación ciudadana, los mecanismos de accountability social, y el diseño de instituciones de control democráticas e independientes, propende a construir el Estado Constitucional que combate la corrupción mediante mecanismos exigentes de rendición de cuentas. La regulación adecuada de las incompatibilidades de los legisladores es un mecanismo para la rendición de cuentas porque limita que interferencias extrañas – poderes ejecutivos, factores reales de poder, intereses, ocupaciones diversas– perviertan, desvíen y distraigan las funciones del legislativo y del legislador en lo particular.

La regulación de las incompatibilidades persigue promover la libertad del legislador. La libre discusión es la base de la función constitucional del legislativo para legislar, criticar, controlar al ejecutivo y, en síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea legislativa. Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia ⁷. De esta manera un parlamento para serlo realmente, requiere de plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones y votos ⁸. Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos

sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del Estado Constitucional que garantiza la independencia del legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de cada uno de los parlamentarios. El legislador debe gozar plenamente de la libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones, debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que ninguna reconvencción de autoridad puede afectar el curso de las opiniones o votos que adopta el legislador con motivo de su función.

Desgraciadamente, la historia está plagada de ejemplos de cómo la libertad de los parlamentarios se ha restringido, no solo con la intervención del ejecutivo sino se ha coaccionado por el ejército, grupos armados, multitudes vociferantes, y hoy en día, a través de los intereses que representan los factores reales de poder⁹. En nuestra época de democracia de audiencia¹⁰, el legislador también puede ser coaccionado por los medios de comunicación electrónica cuando éstos emprenden una campaña con el propósito de amedrentar y dirigir la actividad legislativa. Existen formas de presión a la libertad de los legisladores más sutiles como el lobbying o el Cabildeo, que no siempre consiste en tareas desplegadas para convencer con argumentos y estudios a los legisladores, sino en esquemas que pueden utilizar las amenazas expresas o sobreentendidas en contra de la carrera política de los parlamentarios, o en halagos o promesas de reconocimiento a una carrera política posterior. Sin embargo, lo más grave para la libertad de un legislador, es cuando éste mismo censura su función –por interés– para seguir los dictados de un grupo económico o un medio de comunicación electrónica, para no contradecir a su grupo parlamentario, para no poner en riesgo su carrera personal o sus negocios. La regulación de las incompatibilidades es por tanto una fórmula jurídica para salvaguardar la libertad del legislador frente a presiones o intereses indebidos que no tienen porque interferir en el desarrollo de las tareas legislativas.

Esas presiones e interferencias indebidas ocurren desde las etapas de antecampaña, precampaña y campaña electoral, en donde los candidatos reciben el apoyo de intereses privados que no siempre quedan al descubierto. Grandes escándalos de corrupción política en México como “Amigos de Fox”¹¹ o los video escándalos del PRD, muestran las relaciones indebidas entre factores reales de poder, dirigentes partidistas y candidatos. En las llamadas precampañas y campañas se contraen compromisos que condicionan la labor de los candidatos, en este caso de los legisladores, y posteriormente durante el ejercicio del cargo esas interferencias permanecen o se acentúan. Por esas razones, deben ser reguladas las incompatibilidades de manera más rigurosa, junto con la regulación de las precampañas y la fiscalización de las mismas, así como mediante normas que apunten a la plena transparencia de los asuntos públicos, considerando, por ejemplo, a los factores reales de poder, sujetos obligados de las Leyes de transparencia y acceso a la información pública que se aprueban y entran en vigencia a lo largo y ancho del país.

Las incompatibilidades con mayor razón deben ser reguladas de manera estricta ante la inminencia de que las candidaturas ciudadanas independientes sean un hecho en nuestro país. Si estas candidaturas entran en escena en la vida pública de México, habrá de tener especial cuidado con el origen de los recursos privados que utilizan los candidatos independientes, pues éstos podrían terminar siendo los peeles, tanto como candidatos así como gobernantes, de los grandes intereses económicos nacionales o transnacionales del país. En este sentido, cualquiera regulación futura a las candidaturas independientes debe considerar seriamente prohibir el financiamiento privado, para que tanto las candidaturas independientes como las de los partidos se apoyen con financiamiento público. Esto último no tendría porque implicar necesariamente un aumento en el financiamiento público, si se toman medidas como la de transmitir los programas y publicidad política de los partidos y de los candidatos, en tiempos gratuitos del Estado y no en tiempo comercial, si además se reducen los periodos de campaña y precampaña y, si se prohíbe de manera tajante y expresa que nadie puede contratar tiempos en radio y televisión para fines electorales.

Los fines de la regulación de las incompatibilidades. La regulación de las incompatibilidades propende a: transparentar el funcionamiento de la institución legislativa; a impedir que los factores reales de poder colonicen el funcionamiento del Poder Legislativo; a limitar las interferencias indebidas de las élites de los partidos en el ámbito legislativo; a impedir que el legislador se corrompa con negocios privados, conflictos de interés y tráfico de influencias ¹²; y, a generar por parte del legislador una cultura de dedicación preponderante a su función desde la Constitución y la ley para que el ciudadano no dude y vuelva a recuperar la confianza perdida en él. Es una regulación necesaria entre otras muchas que deben ser emprendidas en nuestro país para contar con instituciones políticas a la altura de nuestras circunstancias históricas. Si en ocasiones el Derecho es parte del problema por su insuficiencia también puede ser parte de la solución si se orienta a fines democráticos, que busquen combatir la corrupción y dignificar las tareas del Estado. Es una forma que parece modesta pero inaplazable para corregir las desviaciones de la democracia representativa.

Si sintetizamos los fines de la institución podríamos sostener los quince siguientes:

4. Impedir cualquier tipo de mandato imperativo que no sea el de los ciudadanos.
5. Proteger la libertad y la independencia del legislador.
6. Evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política.
7. Garantizar el principio de división de poderes.
8. Fortalecer las atribuciones de control del Poder Legislativo sobre otros poderes formales e informales.
9. Impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal.

10. Salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política.
11. Impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público.
12. Ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas.
13. Evitar la confusión entre el ejecutivo y el legislativo.
14. Rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo.
15. Fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas.
16. Lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas.
17. La defensa y garantía del interés público –a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso– por encima de cualquier interés privado o de grupo.
18. Garantizar el profesionalismo del Congreso mediante el respeto al principio de la pluralidad que debe prevalecer en él.

Normas constitucionales en donde se regulan incompatibilidades en los poderes y órganos. Son distintas las normas constitucionales de donde se deriva la regulación de las incompatibilidades en general. El marco jurídico fundamental comprende a los artículos 28, 41, 49, 62, 79, 101, 122 y 125 de la Constitución. Todos ellos establecen la imposibilidad de acumular simultáneamente distintos cargos públicos, en el caso de algunos órganos constitucionales autónomos y en el poder judicial federal también se establecen incompatibilidades de carácter privado. Lo notorio del caso, es que en materia de incompatibilidades parlamentarias, además de presentar éstas el mayor atraso en la regulación, sólo consideran a las incompatibilidades de carácter público. Lo anterior se debe a la escasa importancia que históricamente ha tenido el tema en el derecho constitucional nacional, lo que obvia la necesidad de una reforma profunda que además de contemplar el estatuto jurídico del parlamentario desprenda las incompatibilidades en relación a intereses privados, conflictos de interés y poderes fácticos y, determine las consecuencias jurídicas para el caso de violación a las prohibiciones jurídicamente previstas.

El artículo 62 constitucional es clave en la regulación de las incompatibilidades parlamentarias en el derecho mexicano. Sin embargo, se refiere a las incompatibilidades de carácter público y no a incompatibilidades privadas u originadas por los factores reales de poder. Entre sus antecedentes podemos mencionar:

i) El artículo 129 de la Constitución de Cádiz de 1812 que prescribía: “Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la Permanente de Cortes, no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey, ni aún ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera”.

j) Por su parte el artículo 58 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 decía: “Ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de diputado. Mientras lo fuere no podrá emplearse en el mando de armas”.

k) El artículo 56, fracción II, de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836, determinaba: “Los diputados y senadores no pueden, a más de lo que les prohíbe el reglamento del Congreso. II. Admitir para sí, solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de la provisión del gobierno ni un ascenso que no les toque por rigurosa escala”.

l) El artículo 71, fracción III, del Proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836 de 1840 indicaba: “Los diputados y senadores no pueden: III. Funcionar en ningún otro encargo o empleo público”.

m) El artículo 90 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 25 de agosto de 1842 señalaba: “Los diputados y senadores no pueden: I. Obtener sin permiso de su cámara respectiva, empleo, comisión, ascenso ni pensión de provisión desgobierno, si no es que le toque por escala rigurosa, establecida por ley. En el caso de que la cámara conceda el permiso, cesará el interesado por el mismo hecho, en el ejercicio de sus funciones. II. Funcionar en ningún otro encargo ni empleo público”.

n) El artículo 33 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 establecía: “Ningún diputado, ni senador, puede renunciar su encargo, sino por impedimento físico, ni ser destituido, más que en el caso de que perdiera la cualidad de ciudadano, o de que falte culpablemente tres meses consecutivos a las sesiones, ni obtener del gobierno durante su misión y un año después, condecoración, empleo, comisión o cualquier gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala”.

8. El artículo 41 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842 determinaba: “Ningún diputado ni senador puede renunciar su encargo sino por causa justa calificada por el Congreso, ni ser destituido más que en el caso de que perdiera la cualidad de ciudadano, o de que faltare sin licencia tres meses consecutivos a las sesiones, ni obtener del gobierno durante su misión, condecoración, empleo, o cualquier gracia, a excepción de los ascensos de rigurosa escala. Sólo podrán ser empleados en comisión por el gobierno con permiso del Congreso, suspendiéndose el ejercicio de su encargo mientras durare aquélla. Tampoco pueden funcionar en ningún otro empleo público”.

9. En el artículo 75 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en 1843, se contenía: “No pueden los diputados ni senadores obtener empleo o asenso de provisión del gobierno, si no fuere de rigurosa escala; mas podrán obtener del mismo, con permiso de la Cámara respectiva y consentimiento del nombrado, comisiones o encargos de duración temporal, en cuyo caso el interesado cesará en sus antiguas funciones durante el encargo”.

10. Los artículos 57 y 58 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 señalaron: “Artículo 57. El desempeño del cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de cualquier otro destino o comisión de la Unión en que se disfrute sueldo. Artículo 58. Los diputados propietarios desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones”.

11. La Constitución de 1857 en sus artículos 57 y 58 mantuvo en términos casi idénticos la redacción del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856.

12. La reforma de 1874 al artículo 57 de la Constitución de 1857, estatuyó: “Los cargos de diputado y senador son incompatibles con cualquier comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo”. Por su parte la reforma de 1874 al artículo 58 de la Constitución de 1857 precisó: “Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio”.

13. El proyecto de Carranza sobre el artículo 62 de la Constitución es el que está aún vigente y dice: “Los diputados y senadores propietarios durante el período 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 estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”¹³.

Los debates en el congreso constituyente de 1856 versaron sobre si los militares debían ser considerados empleados para determinar si esa función era susceptible de incompatibilidad con la tarea legislativa, si las incompatibilidades implicaban una restricción a los principios democráticos al limitarse el voto pasivo y, sólo algunos, adujeron que la regulación de las incompatibilidades eran indispensables para asegurar la independencia de los diputados frente al poder. En el Congreso constituyente de Querétaro, el artículo 62 del proyecto se aprobó sin discusión y por unanimidad de 157 votos; el dictamen señalaba: “La taxativa o

incompatibilidad contenida en el primer inciso, tiende a afirmar la independencia más completa del personal de ambas Cámaras respecto al Ejecutivo, que desgraciadamente, ya se ha visto, recurre al sistema de dar empleos lucrativos a los representantes del pueblo, para contar con ellos y tener en las Cámaras votos en su favor, tenga el ejecutivo razón o no la tenga. La corrupción posible del Poder Legislativo se previene con las disposiciones que contienen el artículo 62 del Proyecto. La pena de pérdida de carácter de diputado o senador, es dura; pero ante el peligro que se previene y el mal que se combate, parece necesario determinar la penalidad con energía. La frase “será castigado”, la interpreta la Comisión, y desea hacerlo constar para sentar una base a la aplicación de la ley, en el sentido de que para el referido castigo se procederá según se determine para las responsabilidades oficiales”¹⁴.

Como puede apreciarse el constituyente de 1916-1917, sólo tuvo en consideración a las incompatibilidades públicas, principalmente las que resultan o podrían resultar del control del ejecutivo sobre las Cámaras. En los años previos a la alternancia política de 2000, era una norma casi sin aplicación e importancia, salvo algunas iniciativas y, juicios amparos que no entraron al fondo, por considerar que se trataba de asuntos políticos. La doctrina nacional no ha profundizado en el tema. Los puntos de debate giran en torno a la licencia que debe solicitar el parlamentario –en caso de darse el supuesto de incompatibilidad– para dejar el cargo, ya sea ante la Cámara respectiva o en los periodos de receso ante la Comisión Permanente según el artículo 78 fracción VIII de la Constitución. En tanto que si ocupan la comisión o empleo –diferente a las tareas legislativas– sin pedir licencia, quedan separados de su encargo. Si la solicitan, y se les otorga, quedan separados del cargo de manera temporal y sin disfrutar de las prerrogativas parlamentarias. En este punto la discusión gira en torno a la temporalidad de la licencia, de si puede rebasar los dos años, pues se intenta aplicar analógicamente la parte final del artículo 98 de la Constitución que señala: “Ninguna licencia podrá exceder del termino de dos años”. También se estudia si las incompatibilidades operan en el sector paraestatal y aquí agregaríamos en los órganos constitucionales autónomos, supuestos que evidentemente deben estar comprendidos en las prohibiciones del artículo 62. Igualmente se insiste que perderán el carácter representativo quienes infrinjan lo dispuesto en la norma y que esa sanción alcanza a los suplentes en ejercicio. De la regulación contemplada en la norma, suelen extraerse por algunos dos inferencias: 1) Se desprende que el artículo 62 no excluye la posibilidad relativa a que diputados y senadores, en el ejercicio de su mandato, desempeñen otras actividades remuneradas unidas a determinados grupos, fuerzas políticas o sociales, así como las relativas a la actividad mercantil industrial o profesional y las no retribuidas económicamente siempre y cuando no deriven en conflictos de interés, tráfico de influencias o cualquier otra conducta delictiva o que quede comprendida dentro de las responsabilidades administrativas y, 2) Se desprende que los diputados y senadores suplentes, cuando no estén en el cargo, pueden desempeñar cualquier empleo, comisión o actividad lícitos, tanto en el ámbito público como en el privado atendiendo a lo que señala entre otros el artículo 9 de la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos¹⁵.

En las anteriores reflexiones me parece que desde un punto de vista dogmático quedan pendientes cuestiones por aclarar tales como la referente a si el legislador que no solicita la

licencia y que está en los supuestos de la incompatibilidad, debe ser inmediatamente separado de su cargo o, debería gozar de la protección de los artículos 14 y 16 constitucionales, y para tal efecto sería importante arbitrar un procedimiento para darle garantía de audiencia antes de que la Cámara respectiva o la Comisión Permanente adopten la decisión respectiva, tal como suele suceder en el derecho comparado. También es fundamental preguntarse sobre los medios de defensa que tendría el afectado en contra de las resoluciones de las Cámaras o de la Comisión Permanente que resuelvan sobre la pérdida del carácter de diputado o senador. Los antecedentes que existen en materia de amparo hacen pensar que este juicio sería sobreesido por actualizar los supuestos del artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo. Sin embargo, en un Estado de Derecho, toda persona debe contar con recursos para impugnar las determinaciones de autoridad. Es verdad que respecto a instituciones aledañas como las inmunidades, el artículo 111 párrafo sexto señala que: “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables”. La legislación secundaria no contiene soluciones a estos interrogantes y otras más que podrían presentarse cuando el artículo 62 tenga una aplicación efectiva. Ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos contiene las respuestas necesarias, salvo las normas sobre licencias que los artículos 47, 48, 49 y 50 del Reglamento establece, amén de lo previsto en el artículo 63 de la Constitución sobre vacantes y licencias. Igualmente es importante preguntarse por los órganos, procedimientos y sanciones que conocerían de las responsabilidades administrativas en que incurren diputados y senadores por los supuestos de Conflicto de Interés y corrupción a que aluden los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, específicamente las fracciones XI, XII y XIII, pues aunque los legisladores federales son sujetos a esas responsabilidades y los artículos 53 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establecen la existencia de contralorías internas, resulta difícil pensar que esos órganos técnicos se ocupen de las responsabilidades administrativas de los legisladores, tanto porque el contralor de cada una de las Cámaras no es par de los legisladores –los contralores son nombrados por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno– y por tanto, sus superiores jerárquicos son los legisladores, como porque, en el caso de la contraloría de los senadores, ésta solamente revisa el presupuesto de la Cámara de Senadores y de los grupos parlamentarios que la componen, amén de que las resoluciones del contralor deben darse previamente a conocer a la mesa directiva. Lo anteriormente dicho, refuerza la idea de que el marco jurídico de las incompatibilidades y de las responsabilidades administrativas de los legisladores federales está insuficientemente tratado.

En cuanto al artículo 125 de la Constitución podemos decir que es una norma que cierra a nivel constitucional federal el régimen de incompatibilidades. La norma señala una incompatibilidad pública general pues no sólo se refiere a incompatibilidades parlamentarias sino a cualquier incompatibilidad respecto de cargos de elección popular, tanto federales como estatales, y establece: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”. Entre los antecedentes de esta norma se pueden mencionar:

- El artículo 117 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 que señalaba: “Ningún individuo puede desempeñar a la vez dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”.

- El artículo 118 de la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857 que indicaba: “Ningún individuo puede desempeñar a la vez, dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar” y,

- El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1 de diciembre de 1916 que contenía un precepto similar al actual ¹⁶ .

Durante el Congreso Constituyente la norma fue votada por unanimidad sin deliberación alguna. La norma como es obvio solo contempla incompatibilidades públicas, no se refiere a las incompatibilidades referidas a cargos municipales y del Distrito Federal, no establece procedimiento alguno para tramitar las incompatibilidades y mucho menos medios de impugnación respecto a las resoluciones correspondientes.

La necesaria nueva visión de las incompatibilidades. La nueva visión de las incompatibilidades parlamentarias – regulación de incompatibilidades públicas, privadas, sociales– vinculadas a la ética parlamentaria, a la libertad del parlamentario, a la orientación de su función a favor de los intereses generales y no particulares, tiene que ver no cabe duda, con la construcción del Estado de Derecho en México y con un entendimiento de la democracia, no sólo como reglas de acceso al poder, sino de ejercicio, rendición de cuentas al ciudadano y, transparencia en la función pública. De ahí que las incompatibilidades parlamentarias formen parte de la discusión sobre la reforma del Estado y del Congreso mexicano. Pero no sólo forman parte de esas agendas pendientes, sino que se trata de una institución imbricada con otras, que no puede analizarse aisladamente porque cualquier cambio en su regulación futura produce impactos en otros ámbitos del Estado.

En particular, a las incompatibilidades parlamentarias debe vérselas desde los diversos mecanismos de accountability. Éstos son desde la perspectiva de O’Donnell, la piedra de toque, el elemento angular del Estado de Derecho ¹⁷ *. Tanto los mecanismos de accountability vertical-electoral referentes a las elecciones competitivas, limpias y equitativas como la accountability vertical social interelectoral que ejercen los ciudadanos para prevenir, compensar o castigar actos u omisiones presumiblemente ilegales de los funcionarios públicos; y sobre todo, la accountability horizontal a cargo de instituciones autorizadas del Estado para vigilar, supervisar, prevenir, compensar y sancionar actos, de funcionarios públicos. Para O’Donnell, la accountability horizontal es básica, es lo que da al Estado de Derecho efectividad, pues en el Estado de Derecho no basta una legislación adecuada sino también una red de instituciones estatales que converjan para asegurar la efectividad de un sistema legal.

Las incompatibilidades parlamentarias amplias –públicas, privadas, sociales– tienen relación con los mecanismos de accountability horizontal y social porque impiden que el legislador obedezca a intereses no democráticos, porque salvaguardan su independencia y libertad, y permiten que el Poder Legislativo y el propio ciudadano, exija cuentas y responsabilidades cuando el legislador está condicionado por intereses parciales y particulares que no responden a su función. Una regulación adecuada de incompatibilidades evita que se constituyan transformaciones duales. Por un lado un sistema concentrado en las cuestiones que importan a la élite económica, financiera y de negocios, mientras por otro, un sistema que permanece olvidado, con carencias de recursos e infraestructura. Se trata de que el legislador cumpla con sus tareas y fines sin ataduras y dependencias que lo dirijan a intereses o sectores dominantes.

Nuestra transición a la democracia está necesitada de enormes transformaciones en el sistema institucional para que podamos decir que nuestro régimen es democrático y nuestro Estado, un Estado de Derecho. Tal vez, una nueva regulación de las incompatibilidades en general y de las parlamentarias en particular, no tenga para muchos la trascendencia de discusiones en torno a la forma de gobierno –si México debe constituirse como sistema presidencial acotado, semiparlamentario, de gabinete o parlamentario– o sobre el número y atribuciones de los órganos constitucionales autónomos o sobre nuevos derechos fundamentales que el sistema jurídico debe reconocer, entre otros temas que se apuntan en la agenda de la reforma del Estado. Sin embargo, instituciones como las incompatibilidades, aparentemente “menores” en la discusión sobre la reforma del Estado, pueden contribuir enormemente en la transformación del Congreso y tienen como ventaja frente a los “grandes” temas, que a diferencia de ellos, seguramente el consenso político para su reforma sea asequible de manera expedita y sencilla. Lo que no puede aceptarse entre nosotros es la postura que sostenía que un Estado de Derecho se caracterizaba sólo por dos notas básicas: la que implicaba la reducción de la discrecionalidad concedida al poder público a través de la ley y, la que demandaba reglas del juego que permitieran a los individuos procurarse sus fines libremente ¹⁸. Hoy en día, pensar así, es no entender la importante evolución que ha tenido el Estado de Derecho ¹⁹ en términos de protección fuerte y garantista a los derechos humanos y del papel que en el mismo tiene el ciudadano frente a la autoridad y, las responsabilidades sociales y democráticas que tiene la autoridad –el legislador– hacia y con los ciudadanos.

Incompatibilidades y reforma del Congreso. En los últimos años existe una discusión muy intensa en torno a la reforma del Congreso y desde diversas perspectivas se proponen los temas de la agenda. Cecilia Mora-Donatto señala como materias a revisar a las siguientes: “1. Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las Cámaras; 2. Consolidar cuerpos de apoyo técnico; 3. Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4. Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5) Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de la calidad legislativa; 6) Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7) Hacer frente, mediante

procedimientos innovadores, a la ominipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno”²⁰. Desde otras perspectivas, la preocupación mayor consiste en lograr superar las deficiencias de los gobiernos divididos y generar condiciones de gobernabilidad democrática. En otras palabras se trata de enfrentar el problema de la construcción de mayorías que permitan el entendimiento entre el ejecutivo y el legislativo. Entre los mecanismos que se han propuesto para la construcción de mayorías en nuestro país me refiero a los siguientes²¹:

1. Volver a las fórmulas electorales de mayoría que tienden al bipartidismo y eliminar tanto los diputados como los senadores de representación proporcional.
2. Incrementar la cláusula de gobernabilidad que establece el artículo 54 constitucional. Pensar que con un 36% de los votos se tenga una mayoría de 50% más 1 de escaños.
3. Reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de crear coaliciones de gobierno y no sólo electorales.
4. Establecer nuevamente a nivel federal la figura del candidato común.
5. Regular los poderes de decreto del ejecutivo, para que éste, en condiciones de necesidad y urgencia pueda legislar.
6. Incorporar la figura de la guillotina a fin de que iniciativa del ejecutivo presentada al Congreso y no aprobada por el legislativo dentro de los plazos previstos se entienda aprobada.
7. Introducir la figura de la prioridad legislativa del ejecutivo para que sus iniciativas sean atendidas con preferencia por el Congreso, tal como ocurre en los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
9. Incorporar la reelección de los legisladores.
10. Establecer la segunda vuelta electoral, no sólo en el ejecutivo sino en el legislativo.
11. Determinar límites a la deliberación dentro de las comisiones y del pleno, con obligaciones para elaborar dictámenes dentro de cierto plazo.
12. Establecer la figura del jefe del Gabinete.
13. Impulsar reglas en el Congreso, comisiones y pleno de las Cámaras, que favorezcan la planeación con eficiencia de los trabajos legislativos.

14. Cambiar el formato del informe presidencial.
15. Establecer la figura del referéndum para cambios constitucionales y para la suscripción y ratificación de tratados.
16. Incrementar las atribuciones de las comisiones legislativas ²².
17. Aprobar el sistema semi presidencial o semi parlamentario.
18. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones del Congreso a la sociedad.
19. Participación del legislativo en la aprobación del Plan Nacional del Desarrollo y en las designaciones de los miembros del gabinete. Además de reforzar los mecanismos de aprobación y de control del presupuesto.
20. Ampliar los periodos de sesiones de las Cámaras.
21. Modificar las reglas del veto parcial ²³ y del veto de bolsillo.
22. Pasar a un sistema parlamentario.
23. Generar una nueva cultura política.

De entre todas las propuestas anteriores son dos las que provocan las mayores polémicas. La concerniente al cambio del sistema presidencial por otro, ya sea parlamentario, semiparlamentario o de gabinete y, la referida a la reelección de los legisladores. Diego Valadés ²⁴ ha impulsado el cambio del sistema presidencial por el de gabinete. Esta transformación consistiría en la existencia de un jefe de gabinete propuesto por el presidente pero ratificado por una de las Cámaras del Congreso –Valadés propone al Senado-. La ventaja del sistema implicaría que el gabinete –los secretarios de Estado y el jefe de gabinete– dependerían de la aquiescencia del legislativo para ser designados, lo que facilitaría una mejor relación entre el ejecutivo y el legislativo y, la posibilidad de acuerdos para sacar adelante iniciativas de ley de una manera mucho más tersa entre ambos poderes. El gabinete plural ofrecería un espacio para la conciliación y la cooperación entre partidos políticos y una limitación al poder unipersonal del presidente, es decir, se moderaría el ejercicio del poder y se tendería a un presidencialismo racionalizado. Otros consideramos que el cambio tiene que ser mayor, y que la solución pasa por la construcción de un sistema parlamentario, el que tiene sobre el presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad, la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo, la no producción de la parálisis del legislativo o los impasses entre los poderes, fortalece de mejor manera el sistema de partidos, favorece los juegos de suma positiva, se trata de un modelo diseñado para la cooperación política, no es deficiente en términos de legitimidad moral y, genera estabilidad política ²⁵. Cualquiera que sea la alternativa escogida, lo cierto es que ello dependerá de los

consensos políticos entre los grupos parlamentarios, más que de las razones técnicas existentes para optar por una vía o por la otra ²⁶ . También a este respecto habrá quien defienda la permanencia del sistema presidencial con algunos cambios para acotarlo y permitir una mejor relación con el Congreso.

En cuanto a la reelección legislativa, en el medio académico se sostiene que la reforma a los artículos 59 y 116 fracción II de la Constitución para permitir la reelección, ofrecería entre otras, las siguientes ventajas ²⁷ : 1) Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores; 2) Fortalecería la responsabilidad de los legisladores; y 3) Profesionalizaría a los legisladores. Sobre la primera ventaja, se dice que al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para mantener el contacto con los electores y, además, el legislador buscaría su promoción política no al interior de su partido sino con los votantes. Respecto a la segunda ventaja, se señala que la reelección aumentaría la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos. En relación con la tercera ventaja, se comenta que la reelección generaría y desarrollaría verdaderas políticas de Estado, los legisladores se volverían expertos en sus temas legislando y habría incentivos para producir legislación de calidad. No obstante lo anterior, hay también críticas a la reelección legislativa, entre otras, las siguientes: 1) Fortalecería los cacicazgos al interior del Congreso si éste no se democratiza, transparenta y le da mayor fuerza al legislador individual; 2) Anquilosaría a la clase política en México al no facilitar el recambio de la élite política; 3) Al final alejaría en mayor medida al ciudadano del elector. En nuestra opinión, la reelección legislativa como cualquier cambio en el Congreso, debe venir acompañada por otras transformaciones institucionales en el sistema, tales como: la reforma en materia de radio y televisión para que el poder mediático no defina las reelecciones, la introducción de la revocación de mandato del legislador, la candidatura independiente y la inclusión de mecanismos de democracia directa, además de la derogación del financiamiento privado para que el legislador no sea preso y rehén de los grandes intereses económicos para que la pretendida vinculación con el elector que lograría la reelección, quede al final en mascarada ²⁸ .

Las propuestas en materia de incompatibilidades. En materia de incompatibilidades, un gran número de propuestas legislativas se han hecho hasta el momento y contemplan a la institución como un asunto importante de la modernización del Congreso, como un elemento central en el funcionamiento del mismo y de la libertad del legislador. Basta para poner como ejemplo de lo anterior, la propuesta que en su momento hicieron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, que el 15 de diciembre de 2005, entre sus iniciativas destacaron la necesidad de agregar al artículo 62 constitucional dos cuestiones: la determinación de incompatibilidad entre los cargos de diputado o senador con comisiones o empleos no solamente de los Estados sino también del Distrito Federal, de los municipios o de entidades supranacionales y, la incorporación de las incompatibilidades no sólo por razón del cargo público sino por existir un posible conflicto de intereses, para de esta manera, establecer una prohibición general para las actividades o situaciones que generen ese conflicto, referidas

a la percepción de algún beneficio incompatible con el ejercicio de las funciones y actividades legislativas. La propuesta de incompatibilidades se vincula a otras referidas a la ampliación de los periodos legislativos, al fortalecimiento de las atribuciones de control del legislativo ²⁹, al desarrollo de los grupos parlamentarios ³⁰, a la incorporación de la iniciativa legislativa popular, al proceso legislativo, a nuevos procedimientos legislativos, a la existencia de Reglamentos propios en cada una de las Cámaras, al fortalecimiento de las comisiones, a los poderes legislativos de glosa al informe presidencial, al desafuero y al juicio político, al incremento de atribuciones en ambas Cámaras, entre otras.

Lo anterior pone de manifiesto que el tema de las incompatibilidades parlamentarias no es asunto marginal, sino que está unido con el debido fortalecimiento del Congreso y sus finalidades, en donde el estatuto del parlamentario, que tiene que ver con los derechos y obligaciones de los legisladores, debe ser afinado, pues aunque ciertamente las atribuciones del Congreso en materia de legislación, de control, de orientación política, deben ser incrementadas y fortalecidas, al igual que el papel de las comisiones ³¹, el fundamento del trabajo legislativo reside en el legislador individual, y es por ello, que cualquier reforma debe empezar por él. En especial, resulta impostergable salvaguardar su independencia y su libertad, pues de otra manera, el Congreso sería una institución reflejo de otras instituciones e intereses fácticos y no el ámbito de la deliberación política que con independencia cumple las atribuciones que la Constitución ha determinado. Lo expuesto se señala en una época en la que los poderes fácticos se superponen a los poderes formales del Estado. En esa medida resulta imprescindible entender la reforma del Congreso desde el legislador individual, pues en él reside la posibilidad de que el órgano legislativo cumpla adecuadamente sus tareas. Una regulación apropiada de las incompatibilidades parlamentarias es parte de la solución para que el legislativo satisfaga los intereses generales de la sociedad desde la libertad del legislador.

El 17 de abril de 2007 el Senado de la República envió a los Secretarios de la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución. La minuta con proyecto de decreto en su parte conducente dice:

“Artículo Único. Se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 62. Los integrantes del Congreso de la Unión observarán los principios de honradez y transparencia.

Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y sus delegaciones, los municipios o cualquier otro ente público, por los cuales se disfrute de remuneración, sin licencia 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 a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

También estarán impedidos, durante el desempeño de sus funciones, para intervenir en asuntos que les signifiquen Conflicto de Interés directo, mismos que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que expresamente señale la ley. La contravención a estas disposiciones será sancionada en los términos que establezcan los ordenamientos federales aplicables”³².

La minuta aprobada en el Senado para reformar el artículo 62 de la Constitución vino acompañada de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Sin embargo, hasta el momento la minuta no ha sido votada por el pleno de la Cámara de Diputados.

Incompatibilidades y estatuto del parlamentario. Los titulares de los órganos cúspide del Estado –poderes y órganos constitucionales autónomos– deben contar con un estatuto jurídico definido que propenda a dos finalidades claras: el cumplimiento de los fines y objetivos de las tareas encomendadas y a salvaguardar su independencia, tanto de las interferencias de otros poderes y órganos como de los poderes fácticos. Los legisladores no son la excepción a lo anterior, sino que con mayor razón su estatuto debe ser claro. Desgraciadamente en nuestro país, el estatuto del parlamentario a diferencia de otros países o no está adecuadamente esclarecido o no es completo³³. Existen confusiones conceptuales entre las distintas categorías, así no hay claridad en la distinción entre capacidades y elegibilidades, en ocasiones éstas se confunden con las incompatibilidades, las inmunidades se encuentran deficientemente reguladas al igual que las causas y procedimientos del juicio político. En materia de inviolabilidad parlamentaria no hay precisión si la inviolabilidad protege sólo a la opinión o también al voto y, cabe insistir, que la vía más evidente de vulneración a la libertad del legislador se da a través de las instrucciones que recibe de sus grupos parlamentarios y partidos, cuando no de poderes fácticos, lo que representa una forma moderna de mandato imperativo que el constitucionalismo democrático prohíbe en los textos constitucionales, principalmente de los países europeos³⁴.

Donde las cosas son igualmente preocupantes es en materia de derechos y obligaciones de los legisladores. La Ley Orgánica del Congreso no contiene un apartado sobre los derechos y obligaciones de los legisladores y, en general se piensa que éstos están vinculados a la dieta y las obligaciones de asistencia. La conformación del marco jurídico desde arriba, desde el papel de la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras y del papel vertical y disciplinario que desempeñan los líderes de los grupos parlamentarios –según se prevé en la legislación vigente–, impide entender el Congreso desde el papel de las comisiones y del legislador individual. Es en este último aspecto en el que se debe insistir más para poder exigirle cuentas claras a cada legislador y que éstas no se diluyan en las estructuras verticales y jerárquicas del Congreso.

Otro de los temas torales, no explorado debidamente, es el que corresponde a las responsabilidades de los legisladores. En general suele plantearse el problema en nuestro

país sólo en el plano de las responsabilidades políticas, las referidas al juicio político o, cuando mucho, desde el ángulo de las inmunidades. Así se propone reformar la Carta Magna para establecer que no será necesaria la declaración de procedencia cuando se trate de delitos graves, cuando se haya sorprendido al legislador en flagrancia o cuando se hubiere solicitado licencia y se le haya concedido ³⁵. En cuanto a las responsabilidades administrativas, las propuestas son más débiles y, hasta ahora, considero que no existe precisión respecto a las conductas que serían sancionables, los órganos competentes para determinar responsabilidades administrativas, ni los procedimientos, sanciones y medios de impugnación que procederían contra las determinaciones de la autoridad competente. La Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los poderes de la Unión, no ha tenido una visión clara de lo que implica el estatuto del parlamentario y, por ello sus propuestas, para que por ejemplo, sea la Contraloría Interna de las Cámaras, la encargada de las investigaciones, procedimiento y dictamen en contra de los legisladores por faltas administrativas, son improcedentes, pues no se hacen cargo de que el Contralor Interno de las Cámaras es un servidor público designado por los propios legisladores, jerárquicamente inferior a los mismos y, que por otra parte, la única manera de no politizar los procedimientos consistiría en que las investigaciones y procedimientos en esta materia sean públicos, lo que hoy por hoy contraviene a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ³⁶. Es decir, la comprensión de esta materia sigue siendo muy imperfecta cuando las responsabilidades administrativas no son un asunto menor dentro del estatuto del parlamentario.

También el estatuto del parlamentario debería implicar de manera detallada todo lo concerniente a la declaración de la situación patrimonial del legislador. De lo que se trataría es de lograr la publicidad de estas declaraciones y una supervisión adecuada de carácter aleatorio, tanto por las contralorías internas de las Cámaras como por la Auditoría Superior de la Federación. El legislador y sus familiares en estos procesos de supervisión y fiscalización estarían obligados a proporcionar amplia información a los órganos de fiscalización. Además, cada vez existe mayor conciencia para que la declaración no se constriña sólo al patrimonio, sino también a las actividades e intereses del legislador y su familia, para que la ciudadanía tenga una noción amplia de los vínculos del legislador con sectores políticos, económicos y sociales. De esta suerte, sería necesario que en las Cámaras hubiere tanto un registro sobre la situación patrimonial del legislador como de sus actividades e intereses, ambos debieran ser públicos. Cómo puede observarse, este tema tiene una relación directa con las incompatibilidades porque el registro de actividades y de intereses sería, una de las principales fuentes de información para conocer si se da o no algún supuesto de incompatibilidad de carácter privado o social.

Parte del estatuto de los legisladores debiera comprender la rendición de cuentas permanente de los legisladores con los ciudadanos. El Congreso y sus órganos deben informar periódicamente a la ciudadanía sobre las actividades realizadas, las leyes aprobadas, el trabajo en el pleno y en las comisiones, la manera cómo se desarrollan las actividades de control y de orientación política que corresponden al legislativo. Lo anterior no entraña que en lo individual el legislador no tenga las mismas obligaciones y, que no deba informar de lo que

realiza, tanto a los ciudadanos de su distrito, entidad, circunscripción como de su país. La rendición de cuentas no debiera, por otra parte, entenderse sólo como una actividad del legislador hacia los ciudadanos, también éstos necesitan tener los canales y los mecanismos para supervisar la calidad y la profundidad de los informes periódicos del legislador, a través, por ejemplo, de las auditorías ciudadanas ³⁷, además de tener la posibilidad de plantearles sus preocupaciones, reclamos o propuestas y, la obligación consiguiente de dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas en un clima de transparencia. Aquí debe haber claridad para que las preocupaciones y reivindicaciones de los ciudadanos no terminen siendo los reclamos y propuestas sólo de los poderosos o de los factores reales de poder.

El ejercicio del estatuto del parlamentario debe realizarse con transparencia. Es decir, el cúmulo de derechos, obligaciones, responsabilidades, privilegios, inmunidades, prerrogativas, etcétera, inherentes al cargo de legislador deben ventilarse públicamente. De otra manera, será muy difícil determinar si el legislador orienta su actividad hacia la consecución de los intereses generales en un marco de libertad e independencia o, si está supeditado a intereses de poder formal o informal. Por ello, todo lo concerniente al estatuto del parlamentario debiera ser público para que el ciudadano en los momentos electorales pueda emitir su voto razonado con plena conciencia y en los momentos interelectorales pueda controlar debidamente el poder y conocer si el legislador individual está cumpliendo con sus cometidos. Resulta muy criticable que la vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considere como información reservada, en su artículo 14, la concerniente a los procedimientos y a las deliberaciones ³⁸. Casi todo el trabajo legislativo debiera ser público pues en sede legislativa se abordan asuntos públicos, se trata de servidores públicos y el funcionamiento de las Cámaras es pagado con recursos públicos.

Dentro de las iniciativas recientemente presentadas al Congreso están las referentes a la regulación de la ética parlamentaria ³⁹. El estatuto del parlamentario se supervisaría mejor si los propios pares del legislador en un marco de plena transparencia dan seguimiento a sus actividades, al cumplimiento de sus derechos y obligaciones, por eso es imprescindible que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se incluya como comisión ordinaria a la de ética parlamentaria, la que tendría como principal cometido salvaguardar el estatuto del parlamentario, generar una cultura ética de los legisladores, proponer códigos de ética para los parlamentarios ⁴⁰, y principalmente encargarse de las investigaciones, procedimientos y dictámenes relacionados con la responsabilidad administrativa, las incompatibilidades y la violación a cualquier obligación del parlamentario, para que sea el pleno, al que le competan las resoluciones definitivas. Las contralorías internas de las Cámaras realizaran las funciones técnicas de investigación y de apoyo, a pedido de las respectivas comisiones de ética.

En el estatuto del parlamentario una cuestión que debe ser especialmente reforzada es la relativa a la libertad del voto del parlamentario. De ser posible tendría que haber una reforma constitucional al artículo 61 de la Constitución, para que se establezca de manera expresa, además de la inviolabilidad de las opiniones del legislador, la inviolabilidad del voto, es decir, la prohibición expresa de cualquier mandato imperativo al legislador, de partidos, poderes

formales o intereses fácticos. Es verdad que en las sociedades contemporáneas existe la disciplina dentro del grupo parlamentario al que pertenece el legislador, pero esta disciplina no debe llevarse al extremo de evitar la deliberación y la libertad al interior del propio grupo parlamentario. El legislador no puede ser reconvenido por sus opiniones pero tampoco por sus votos. De lo que se trata, es que el parlamentario sea capaz de asumir su responsabilidad en el ejercicio del mandato, y además, mantener la independencia y libertad que requiere el ejercicio de la representación ⁴¹. En otras palabras, resulta lógica en nuestros días la existencia grupos parlamentarios, pero éstos deben actuar también democráticamente y, a su interior, los legisladores deben debatir con transparencia para asumir las posiciones del grupo y, siempre será posible jurídica y éticamente que algún legislador se aparte del acuerdo mayoritario o general por razones de conciencia sin que al hacerlo reciba algún tipo de sanción jurídica o política.

Crucial es regular de mejor manera a los grupos parlamentarios para evitar que los líderes de los mismos se transformen de coordinadores en dictadores. Desde luego que debe haber autonomía en dichos grupos pero no al extremo de que sus procedimientos y decisiones no sean transparentes o que se vulnere la independencia y libertad de conciencia de los legisladores. Los grupos parlamentarios deben tener una organización y procedimientos democráticos y respetar los derechos fundamentales de los legisladores que los componen. Su manejo administrativo debe ser público y, los recursos económicos que los líderes de esos grupos reciben no deben utilizarse para realizar chantaje a los legisladores, para cooptarlos o para premiar lealtades inconfesables o peor aún, para ser desviados de manera ilegal para las campañas. Por ello, tiene razón el ex senador Sodi, cuando propuso la doble fiscalización de los recursos ejercidos por los grupos parlamentarios, una interna por parte de las Contralorías Internas de las Cámaras y una externa a cargo de la Auditoría Superior de la Federación ⁴².

Las incompatibilidades parlamentarias están inscritas en todos los aspectos del estatuto del legislador señalados anteriormente. Un cambio en el régimen de incompatibilidades no podría ser afrontado sin tomar en cuenta la complejidad que reviste la regulación del estatuto del parlamentario. Los objetivos constitucionales, tanto del estatuto parlamentario como de las incompatibilidades, son los mismos: salvaguardar la independencia y libertad del legislador para que éste oriente su actuar hacia la realización de intereses generales. En este sentido, las incompatibilidades son un elemento adicional en el engranaje institucional que se suma, entre otros, a: los derechos y obligaciones del legislador, su ética, las inviolabilidades del parlamentario, sus inmunidades, sus responsabilidades políticas y administrativas, la organización democrática del grupo parlamentario, la declaración del patrimonio y actividades del legislador, la transparencia en el Congreso, la rendición de cuentas del legislador a la sociedad y, la fiscalización de los recursos que se emplean en sede legislativa. El reto, por tanto, es grande, pero necesario para que la voluntad en el Congreso se construya de abajo hacia arriba, con plena deliberación y con procedimientos parlamentarios democráticos desde el papel que desempeña el legislador en lo individual. Incompatibilidades y conflictos de interés. La existencia de intereses ajenos de carácter espurio a aquellos que son propios de la acción pública legislativa forma parte de nuestra realidad. La realización de determinadas actividades privadas o sociales por parte del legislador o sus vínculos con los intereses de

poderes fácticos puede suponer un riesgo para la recta realización del mandato parlamentario⁴³. Las incompatibilidades parlamentarias son, entre otros, un instrumento adecuado para salvaguardar las funciones del legislador de esos intereses espurios, tanto privados, mercantiles como sociales, para evitar y prohibir la conexión indebida entre el interés privado o social con la naturaleza y función del cargo público. En nuestro país, es cada vez más frecuente la crítica social a que por ejemplo: los legisladores no sean de tiempo completo y dedicación exclusiva; que los legisladores cuando son abogados litiguen contra el Estado; que ocupen funciones en comisiones legislativas como presidentes, secretarios técnicos o miembros, cuando en su actividad profesional presente o previa tuvieron relación de interés personal o profesional con las materias de las que conocen esas comisiones; que ex contratistas del Estado, hoy legisladores, presidan comisiones que tengan que ver con las dependencias con las que tenían relación contractual; senadores que defienden por razones personales o profesionales en el seno del legislativo los intereses de poderes fácticos como los medios de comunicación electrónica; legisladores que a cambio de viajes o favores deciden bajar los impuestos al tabaco; legisladores en ejercicio que tienen despachos de consultoría que brindan servicios profesionales a las Cámaras; legisladores cuyas empresas son contratistas o proveedoras de servicios a las instancias del legislativo o de otros órganos del Estado y; el reparto de comisiones legislativas en función de los intereses económicos o sociales que los legisladores representan, etcétera.

Los ejemplos anteriores son prueba evidente de que el Poder Legislativo mexicano y sus miembros están sometidos a continuos escenarios en donde puede haber conflictos de interés y en ocasiones hasta franca corrupción. El fenómeno se agravó con la aparición de las empresas de Cabildeo a partir de 1996-1997. Éstas suelen presionar a los legisladores para que aprueben leyes ad hoc para beneficiar a sus clientes. El Cabildeo en el Congreso avanza, sin que exista regulación alguna sobre él y sin que se tenga conciencia clara de sus efectos perniciosos para la libertad e independencia del legislador y del Congreso. Entre las principales empresas de Cabildeo en México podemos mencionar, entre otras, a las siguientes: Grupo Estrategia Política; Cabildeo & Comunicación; Grupo de Asesoría Estratégica S.C.; LTG Lobbying México; International Consulting and Marketing IC&M México; Corporativo de Servicios Legales S.C.; Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab A.C.)⁴⁴. Ha trascendido tanto en el medio nacional la práctica este tipo de actividades que ahora las principales empresas mexicanas realizan Cabildeo en el extranjero, de manera señalada ante el Congreso de los Estados Unidos y las dependencias federales del ejecutivo de ese país⁴⁵.

La regulación contemporánea de las incompatibilidades como ya se ha señalado a lo largo de estas páginas, debería consistir en evitar y prohibir el conflicto de intereses privados y sociales en la labor del legislador que debe ser independiente y libre. En México, a medida que el proceso de transición a la democracia avanza, la centralidad del Poder Legislativo es mayor, pues las Cámaras del Congreso tienen más peso en las decisiones nacionales. El poder en México se ha trasladado al menos parcialmente del ejecutivo al legislativo y judicial y, por lo tanto surgen nuevos riesgos. Si durante el antiguo régimen, la presión y la cooptación a los legisladores provenía del ejecutivo, hoy proviene principalmente de sus partidos y de los

poderes fácticos a través de empresas de Cabildeo. Para tener una idea de lo que el Cabildeo puede significar tengamos en mente el famoso caso Abramoff en los Estados Unidos, país en el que los cabilderos desde el siglo XIX gozan de un poder desproporcionado en el proceso político, principalmente legislativo, sin haber sido electos por la ciudadanía. El cabildero Abramoff se declaró culpable en enero de 2006 y reconoció haber cometido actos de corrupción respecto a legisladores a quienes regaló viajes, contribuciones de campaña, comidas y diversiones para influir en sus actos en beneficio de sus clientes. Los cabilderos han erogado en los Estados Unidos entre 1998-2005 trece mil millones de dólares para convencer e influir a los miembros del Congreso y otros servidores públicos. Se dice, que la cantidad erogada para influenciar a los legisladores implica el doble de lo gastado para elegirlos. En ese país están registradas más de diecisiete mil doscientas empresas de Cabildeo. Su principal objetivo es influir en la aprobación del presupuesto para que a través de él salgan beneficiados los intereses que representan. Gran parte de los cabilderos son ex legisladores o ex servidores públicos y sus empresas reportan al fisco beneficios constantes y en alza cada año. Ante estos hechos, organizaciones no gubernamentales como “Ciudadano Público” reclaman reformas a la Ley de Divulgación de Cabildeo (Lobbying Disclosure Act de 1996) y a la Ley de Registro de Agentes Extranjeros. Entre otras cosas se propone: 1) Que los ex legisladores tengan un periodo de incompatibilidad mayor –actualmente es de un año con posterioridad a la finalización del cargo– para actuar como cabilderos; 2) Obligar a los legisladores a transparentar cualquier negociación que tenga que ver con su función legislativa, en especial con los cabilderos; y, 3) Prohibir de manera más estricta la entrega de regalos a los legisladores por parte de cabilderos así como obligar a los legisladores a rembolsar los costos de viaje por usar los aviones privados de los cabilderos o de las empresas que representan ⁴⁶ .

En el plano teórico se suelen proponer respecto al Cabildeo, las siguientes medidas: “a) Frente a la desigualdad que genera un sistema en el que los grupos adquieren tamaño protagonismo, no pensamos que sea conveniente, ni posible, su limitación a través de medidas restrictivas. Es tal el grado de inserción de estos grupos en el sistema, que cualquier legislación que tratara de prohibir sus actividades estaría condenada al fracaso. Es preciso, por lo tanto, establecer mecanismos formales que permitan el acceso a los parlamentarios a aquellos grupos que no cuentan con medios para hacerlo de manera informal; b) La utilización de los grupos como elemento de participación política, nos obliga a dotar a éstos de un elemento de receptividad, de representatividad, que reforzaría el impacto democrático de un sistema, el de intereses, tradicionalmente valorado por sus aportaciones de carácter técnico. Para lograr este fin será necesario facilitar a los parlamentarios elementos de juicio que les permitan valorar los intereses afectados que requiere su atención; c) Además es necesaria la asimilación de los despachos profesionales de presión (lobbies), como uno más dentro de la tipología multiforme de los grupos de presión...d) Somos partidarios de una legislación abierta a la participación de los grupos en el sistema que establezca la transparencia como principio fundamental de control. El registro, la exigencia de una serie de requisitos formales para presentar propuestas y los informes periódicos se convertirían en los tres ejes sobre los que giraría dicha legislación; e) El registro, elemento clave del sistema, se establecería como requisito indispensable para obtener el acceso a los parlamentarios. Los grupos estarían

obligados a inscribirse en el registro, que se convertiría en el garante principal de la transparencia al exigir una enumeración exhaustiva de aquellos que ejercen actividades legales de presión y la identidad de los grupos interesados, en el caso de aquellos que representan los intereses de otros de manera profesional; f) Además se establecería una regulación formal para las propuestas presentadas por los grupos que exigiría que éstas cumplieran las siguientes condiciones: Entregar un número de copias suficientes para distribuir a los grupos parlamentarios, para que todos puedan conocer las propuestas realizadas; la descripción somera de la situación sobre la que se quiere intervenir a través de una serie de datos contrastados; una valoración de la base social de la campaña, que deberá presentar, además del número de interesados, otros elementos que hacen conveniente su consideración en beneficio del interés general; las medidas que se pretende que el Parlamento tome en consideración, presentadas como una serie de conclusiones lógicas fruto del conocimiento, el estudio y el análisis de la situación; g) Por último, siguiendo el modelo norteamericano, se establecería la obligación de informar sobre las actividades realizadas, a través de informes periódicos que se convertirían en el medio habitual de control de la opinión pública sobre la labor de estos grupos. Las primeras valoraciones de la nueva normativa norteamericana sobre la materia (Lobbying Disclosure Act, 1996), que incluye esta obligación de informar, han denunciado dos problemas fundamentales: el peligro de que este deber de información se convierta en una serie de requisitos formales, una justificación rutinaria sin relación con la realidad; y el peligro de que la dificultad de acceso a estos informes impida un control real de la opinión pública. A fin de evitar estas confusiones en la opinión pública sería necesario, como demuestra la experiencia americana, la existencia de un órgano controlador que reciba y gestione el registro y los informes, con potestad sancionadora en caso de incumplimiento. A efecto de alcanzar un control parlamentario de su actuación, este órgano en nuestro país podría depender de la Mesa del Congreso, donde se encuentran representados todos los grupos parlamentarios. A su labor se encargaría el garantizar la publicidad absoluta del registro y los informes; h) Las dificultades expuestas hacen absolutamente necesaria la colaboración de los parlamentarios, obligados a denunciar todo comportamiento que vaya en contra de esta normativa. Como hemos descrito, en Europa se contempla esta situación a la hora de establecer los derechos y deberes del parlamentario, estudiándose la conveniencia de incluir en las normas estatutarias, unas normas básicas de comportamiento que deberán seguir los Parlamentarios en sus relaciones con los grupos, estableciendo criterios claros que permitieran saber a que atenerse en materias tan conflictivas como los regalos, dádivas u otras formas indirectas de pago”⁴⁷ .

Como puede apreciarse, se trata de transparentar el papel de los poderes invisibles y ocultos de la democracia como les ha llamado Bobbio⁴⁸ . Estimo que las propuestas transcritas no resuelven totalmente el problema, como se ha constatado recientemente en Estados Unidos con el caso Abramoff, pues es difícilmente conciliable con la democracia que ciertos sectores –los cabilderos y las empresas que representan– tengan más peso que otros sectores en las decisiones de las diversas instancias del Congreso. Desde mi punto de vista, cualquier regulación del Cabildeo en México debe venir acompañada además de las sugerencias que se han precisado en los párrafos que anteceden, de una profundización de la transparencia en

las actividades del Congreso, tanto procedimientos como resultados, de una mayor deliberación en las instancias del legislativo, de una completa regulación del estatuto del parlamentario, principalmente incompatibilidades y responsabilidades administrativas, además del fortalecimiento de las instancias de control y fiscalización internas y externas de las Cámaras. Igualmente, la introducción del Cabildeo en México debe implicar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, su acceso abierto y amplio a las instancias gubernativas y legislativas a fin de compensar el peso de los sectores económicos en el debate político. En este sentido, cualquier regulación del Cabildeo en nuestro país debe entrañar la derogación del financiamiento privado en las ante, pre y campañas electorales, la determinación para que la publicidad político electoral y gubernamental sólo se transmita en tiempos gratuitos del Estado y, la inclusión de mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato, el referéndum, la acción popular de inconstitucionalidad, mecanismos procesales para la protección de intereses colectivos y difusos y, la existencia de instrumentos constitucionales de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, etcétera. De otra manera, la regulación por sí misma del Cabildeo puede producir una democracia excluyente y de élite.

Los conflictos de interés en el Poder Legislativo se deben atender, además de lo ya expuesto, con una panoplia de medidas, entre otras: dedicación preponderante de los legisladores a sus tareas legislativas; sancionar con penas más severas el tráfico de influencias en el Congreso; obligar a los legisladores a la declaración pública de su patrimonio y de sus actividades e intereses; y, la regulación de incompatibilidades públicas, privadas y sociales. La prevención, control y sanción de los conflictos de interés exigen un sistema de integridad nacional ⁴⁹. No basta una solución o una institución para lograrlo.

Incompatibilidades y medidas anticorrupción. Las incompatibilidades se inscriben dentro de las medidas anticorrupción. Como se sabe, la corrupción significa violaciones a obligaciones o deberes por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio extraposicional del agente que soborna o a quien extorsiona a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado ⁵⁰. En este sentido, las incompatibilidades tienden a evitar los conflictos de interés y el tráfico de influencias que está asociado a las incompatibilidades, tanto públicas como privadas y sociales, puesto que se asume que el legislador sólo puede dedicarse a su función, que ésta debe estar orientada al interés general y, que en su actuación, intereses privados, públicos o sociales, no deben distraerlo de las finalidades de su mandato parlamentario.

Además, una regulación adecuada de las incompatibilidades forma parte de los cimientos que evitan la corrupción, aunque sin pensar que esta institución por sí, pueda enfrentar el cáncer que la corrupción representa. Creemos que sin control verdadero al poder formal e informal de los factores reales de poder, sin participación y deliberación ciudadanas y, sin protección efectiva de los derechos fundamentales, poco puede hacerse para transformar las realidades de la corrupción. Es verdad, que esos elementos constituirían los cimientos y, tal vez, el primer piso en la construcción de los esfuerzos anticorrupción, después vienen otros, que por ser

habituales dentro de las propuestas, no dejan de ser importantes, tales como la modernización administrativa, la reforma al sistema de adquisiciones de bienes y servicios, el servicio civil de carrera, las responsabilidades de los servidores públicos, los delitos cometidos por los mismos, etcétera. En todos estos esfuerzos, el error de los gobiernos consiste en que no suelen ir a fondo, no “pisan suficientemente el acelerador” y, no lo hacen porque los cimientos –el sistema democrático y las bases del Estado de Derecho– son muy débiles.

Para combatir la corrupción se requiere un haz de herramientas de solución ⁵¹ . Para ello se debe partir de las siguientes premisas: 1) La de la coordinación y vinculación entre todas las instituciones de investigación y resolución, federales y locales, que enfrentan la corrupción; 2) La de perfeccionar los mecanismos de combate a la corrupción política porque ésta tiende a convertirse en corrupción pública, una vez que los partidos y los intereses económicos que están detrás de ellos, integran los órganos de poder; 3) La de lograr en los órganos de accountability horizontal (tribunales, ministerio público, órganos de control externo, electorales, etcétera), mayores niveles de autonomía e independencia, así como de vigilancia ciudadana; 4) Dirigir la lucha contra la corrupción no sólo a los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo, judicial), sino a todo el aparato del Estado y a los factores reales de poder; 5) Propiciar mayores niveles de participación y deliberación social en las decisiones públicas; 6) Transparentar de manera radical –procedimientos y resultados–, el aparato del Estado y la organización y funcionamiento de los factores reales de poder: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica; 7) Generar una cultura de la rendición de cuentas; 8) Revisar el sistema de responsabilidades a los servidores públicos –políticas, penales, administrativas, civiles, laborales–; 9) Modernizar la administración pública y generar sobre bases constitucionales el servicio de carrera; y, 10) Garantizar y fomentar los derechos humanos ⁵² .

Debe tenerse muy claro que para atacar la corrupción es preciso insistir en la influencia de los factores reales de poder en la vida política y, en la necesidad, de orientar esa influencia negativa al control del Derecho. En este contexto, es adecuado destacar la importancia de la democracia participativa como correctivo a la democracia representativa, dado que cuenta, entre otras, con las siguientes ventajas: incluye a los sectores excluidos; involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que se legitima el sistema político y las decisiones que se adoptan en la sociedad; permite la redistribución de la riqueza mediante el señalamiento de las prioridades sociales en el gasto; es un mecanismo que une a los gobernantes con los gobernados; favorece los mecanismos de control ciudadano; puede combinarse con la democracia representativa; entraña válvulas de escape frente al descontento popular; permite que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas; implica instrumentos de participación alternos a los partidos políticos; y, limita el elitismo político, en tanto que promueve la movilidad de las élites políticas y, alienta la transparencia en la deliberación de los asuntos públicos. También debe ser resaltada la importancia de la democracia deliberativa por su carácter inclusivo, público, argumentativo, igualitario, porque coloca sobre la mesa razones, y no sólo intereses egoístas y, por su tendencia a la imparcialidad derivada de la colegiación de las decisiones en un proceso abierto, integrador, basado en la razonabilidad y en el mejor argumento. Uno de los aciertos

de la democracia deliberativa está en el control ciudadano a lo estatal, para que las instituciones, por sí o siguiendo los intereses de los factores reales de poder, no actúen en forma autoritaria. Se trata que los ciudadanos recuperen una actitud ofensiva frente a las instituciones y por eso se pide que el sistema representativo sea modificado en las cuatro etapas clásicas del proceso: debate, mandato, control y actuación gubernamental, para incrementar la deliberación, la calidad de la democracia⁵³ y poder cuestionar a la corrupción y generar instrumentos para solucionarla mediante la discusión pública de los asuntos. Este nuevo enfoque democrático pone énfasis en el papel que juegan los factores reales de poder: partidos, medios de comunicación electrónica, intereses económicos nacionales y transnacionales, cuando cooptan el aparato del Estado y se lo reparten como botín.

Para efectos del combate a la corrupción y de la misma democracia, los órganos de control y los mecanismos de rendición de cuentas son la piedra de toque del Estado de Derecho. Es necesario que los órganos de control sean efectivos e independientes para luchar en contra de la corrupción. La realidad nacional nos indica que ningún órgano de control horizontal cuenta con esas características. El Congreso de la Unión posee importantes competencias de control que no ha maximizado, entre otras razones, porque el elemento central del Congreso que es el legislador, no ha sido revestido del estatuto jurídico, de la independencia y libertad necesarias para cumplir constitucionalmente con sus funciones. La regulación a fondo de las incompatibilidades constituye un instrumento para garantizar la independencia y libertad del legislador y, en ese sentido, es un mecanismo que coadyuva al control del poder, tanto del ejecutivo como de otros poderes y órganos y, también de los poderes fácticos. Dotar al legislador de libertad en su actuación entraña darle a su labor el ingrediente necesario para generar condiciones anticorrupción en el Congreso y en todos los ámbitos del aparato del Estado. Un legislador libre no mediatiza sus decisiones ni las condiciona para atender el llamado de los poderes formales o informales, actúa para bien y para mal –cuando se equivoca– desde el marco normativo y desde su conciencia. La democracia por tanto, no puede ser vista sólo como una suma de procedimientos electorales para definir al gobernante, la democracia también debe ser comprendida como las reglas, instituciones y procedimientos para que los servidores públicos ejerzan el poder sobre bases de libertad y de independencia en el marco de la Constitución y las leyes, con pleno respeto a los derechos fundamentales y que además orienten sus funciones hacia intereses generales.

Las materias que debe comprender una reforma integral de las incompatibilidades. Las incompatibilidades parlamentarias en el derecho constitucional de nuestro tiempo se han transformado en un mecanismo jurídico de carácter plurifuncional⁵⁴ * debido a la expansión en el ámbito material sobre el que se proyecta esta institución jurídica: inicialmente pública abarca hoy en día el desempeño de actividades privadas y sociales. Para comenzar tendríamos entonces que decir, que las incompatibilidades parlamentarias de nuestro tiempo no pueden sólo prohibir el desempeño de determinados cargos públicos como lo hacen los artículos 62 y 125 de la Constitución mexicana, sino tendría que comprender también actividades privadas y sociales. Además, en el terreno de las prohibiciones de los cargos públicos, es obvio que en el derecho mexicano, esta prohibición debe ampliarse a los cargos municipales, del Distrito Federal y de instancias supranacionales.

Un rasgo de las incompatibilidades parlamentarias de nuestro tiempo consiste en que el legislador realice sus funciones bajo el régimen de dedicación exclusiva o preponderante, lo que significaría que durante el desempeño de sus cargos no podrían tener otra actividad profesional o de carácter económico, salvo aquéllas que fuesen gratuitas y honorarias y que tuviesen que ver con la docencia, la investigación científica, literaria o de beneficencia, y que además respecto a ellas informe puntualmente a las Cámaras del Congreso, a través de las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria correspondientes. Como puede advertirse de muchas iniciativas de reforma presentadas por legisladores mexicanos y del derecho comparado, se insiste en este punto que a nosotros nos parece fundamental, pues de introducirse reduciría el nivel de relación de los legisladores con ámbitos de los que puede derivarse conflictos de interés o tráfico de influencia⁵⁵. Igualmente, el régimen de dedicación exclusiva o preponderante del legislador a sus tareas entraña su profesionalización, su dedicación de tiempo completo al trabajo en comisiones, evitaría salvo casos justificados, la inasistencia a los recintos parlamentarios. No cabe duda, que este régimen debe ser parte del nuevo sistema de incompatibilidades parlamentarias en México para que exista la obligación de dedicación exclusiva o preponderante a las tareas legislativas por parte de diputados y senadores, con apercibimiento de pérdida del cargo amén de las responsabilidades administrativas, políticas o penales que se deriven, de encontrarse que algún legislador se dedica a otras tareas que no sean las estrictamente legislativas. Es importante destacar como lo hizo la “Comisión especial del Senado de la República para el Estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión” que los regímenes de incompatibilidades suelen mencionar las actividades no incompatibles de los legisladores, por ejemplo, las relacionadas con: la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica; las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación; así como cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Para una regulación más adecuada, nos parece que también se debería agregar al aparatado de dedicación exclusiva o preponderante, que sobre esas actividades consideradas no incompatibles se debe declarar ante las instancias competentes del Congreso⁵⁶.

Si existe dedicación exclusiva o régimen preponderante a la función legislativa, las actividades privadas de carácter profesional o personal deberían entenderse prohibidas, salvo aquellas que no se consideren incompatibles. No obstante, en la legislación secundaria –en la Ley Orgánica del Congreso– deberían contemplarse aquéllos casos o conductas que entrañen no sólo la incompatibilidad sino la existencia de responsabilidades de carácter grave. Entre ellas las siguientes: 1) Actuar como abogado, mandatario, representante, apoderado, patrocinador o perito de particulares, por sí o por interpósita persona, en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; 2) Actuar como gestor, defensor, director o asesor con fines de lucro, por sí o por interpósita persona, ante cualquier entidad o dependencia del sector público federal, estatal, municipal, del Distrito Federal respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellas; 3) Ser contratista o fiador, por sí o por interpósita persona, de obra, servicios o suministros,

siempre y cuando éstos se paguen con fondos del sector público, o desempeñar puestos o cargos que sean inherentes a las funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en compañías o empresas que se dediquen a dichas actividades; 4) Prestar servicios de asesoría o de cualquier otra índole, con fines de lucro, a entidades o dependencias del sector público federal, estatal, municipal o del Distrito Federal; y, 5) Formar parte del consejo de administración de una sociedad de personas que lleve a cabo alguna de las actividades señaladas anteriormente. Si los legisladores poseen acciones en sociedades mercantiles se deben depositar en un fideicomiso mientras permanecen en funciones.

En cuanto a las incompatibilidades de origen social, el asunto se torna complejo. En muchos países del mundo son incompatibles los cargos legislativos con cargos sindicales, con cargos partidistas o en organizaciones empresariales. Estimo que en nuestro país, la función del legislador no debe implicar la defensa de intereses de partidos o de sindicatos en sede legislativa con la finalidad de salvaguardar la prohibición del mandato parlamentario. En este sentido debe ser incompatible la tarea legislativa con funciones directivas sindicales⁵⁷ o partidistas y no sólo por razones de dedicación exclusiva o preponderante al cargo sino para evitar también posibles conflictos de interés o tráfico de influencias. Las incompatibilidades por tanto deben venir acompañadas por la prohibición expresa del mandato imperativo y de sanciones a los dirigentes partidistas y líderes de los grupos parlamentarios que pretendan coaccionar indebidamente la voluntad del legislador. También considero como un asunto grave y delicado que el legislador en nuestro país realice directamente funciones de gestoría a favor de grupos sociales ante instancias públicas, pues amén de desviarse de sus funciones legislativas, suelen producir estas conductas condiciones propicias para el clientelismo político que puede ser una forma de corrupción. A fin de evitar relaciones corruptas entre los beneficiados de la gestoría social y los propios legisladores, habría al menos que incorporar “candados” para que el apoyo del legislador no se traduzca posteriormente en apoyos políticos indebidos. Entre los “candados” considero que estas labores de gestoría siempre deben ser gratuitas por parte del legislador, que los beneficiados del apoyo del legislador deben estar impedidos para entregar donativos en efectivo o en especie a los legisladores en futuras campañas, que cada relación de gestoría quede documentada por el legislador y que sea pública, además de que el legislador entregue un informe semestral a las futuras Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre todas estas tareas y gestiones. En caso de que el informe no se produzca, sea incompleto o falso, las responsabilidades políticas, administrativas y penales deberían ser graves. Desde luego la comprobación de una relación indebida de apoyo social debe implicar la pérdida del cargo del legislador.

Las declaraciones patrimoniales de los legisladores deben ser públicas además de sus declaraciones sobre sus intereses y actividades. Es importante que en el contenido de la declaración sobre intereses y actividades, se especifiquen las relaciones que en sociedades mercantiles haya tenido o tenga el legislador, al igual que en los fideicomisos o en cualquier otro tipo de relación o negocio en sociedades civiles y mercantiles. La declaración de intereses y actividades debe detallar los aspectos relevantes de la vida política del legislador, su currículum vitae y los nexos que tenga con grupos de poder económico, político o social. Tanto las contralorías internas del Congreso, las Comisiones de Ética y Disciplina

Parlamentaria, así como la Auditoría Superior de la Federación deben dar seguimiento a estas declaraciones, auditarlas aleatoriamente y, en su caso, iniciar las acciones de responsabilidad o aclaración que correspondan.

Respecto a la publicidad de las actividades del legislador, debe ser obligatorio que éste transparente sus contactos personales diarios. Al efecto, la relación de datos de su agenda personal debe estar disponible para que cualquier ciudadano pueda consultarla. Para determinar una posible incompatibilidad es fundamental que toda esa información sea accesible. Desde luego que junto a la información que derive de la agenda del legislador también debe ser pública aquella información vinculada a su quehacer como tal, su trabajo en comisiones, comités, en el pleno, o en cualquier grupo de trabajo del Congreso. Además, semestralmente debe informar a la ciudadanía de todas sus actividades, para que éstos puedan exigirle cuentas por sus funciones.

Buena parte de las deficiencias en las propuestas sobre incompatibilidades derivan de la parcialidad con que son abordadas, pues se constriñen a la parte sustantiva sin atender a la adjetiva o procedimental. En efecto, no sólo basta que se determinen las causas de incompatibilidad pública, privada o social, y que se relacione la institución con la declaración pública del patrimonio, actividades e intereses, así como con el estatuto del parlamentario y la obligación de dedicación exclusiva o preponderante al cargo, también resulta fundamental precisar los órganos competentes, el procedimiento y las consecuencias jurídicas que se producen a raíz de una incompatibilidad acreditada. El derecho mexicano es omiso al respecto. Por tanto, una futura reforma sobre incompatibilidades debe aclarar no sólo las conductas que son incompatibles con la función legislativa, sino también los órganos competentes que deben encargarse en el Congreso de conocer las incompatibilidades, los procedimientos y las sanciones que correspondan. El dictamen de la “Comisión especial del Senado para el estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión”, propone un “monitoreo” eficiente del cumplimiento de las disposiciones en donde las Mesas directivas de ambas Cámaras son responsables de la recepción y registro de los datos concernientes a las actividades de los legisladores, en tanto que las Contralorías desempeñan el papel de órganos técnicos encargados del análisis e identificación de posibles incompatibilidades. El citado dictamen estima innecesaria la creación de la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria propuesta por el ex senador Jesús Ortega⁵⁸. Se señala en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso que una vez constituida la Cámara y dentro de los setenta días naturales siguientes, tanto diputados como senadores, estarán obligados a formular declaración ante la mesa Directiva correspondiente, bajo protesta de decir verdad, de su situación patrimonial así como declaración de todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad y de cualquiera otras actividades que les proporcionen o puedan proporcionar algún beneficio, ingreso, concesión, prestación o emolumento que incida en su patrimonio. La Contraloría Interna de cada Cámara emitirá a la brevedad y con arreglo a la legislación vigente, dictamen individual sobre la situación de aquellos legisladores en los que exista alguna posible incompatibilidad. Los dictámenes individuales serán turnados a la Mesa Directiva que corresponda a fin de que ésta última notifique y cite de inmediato a los diputados y senadores afectados, para que expongan ante

ella lo que a su derecho convenga. La audiencia deberá realizarse en un plazo no menor de cinco ni mayor de diez días naturales. Si la Mesa Directiva confirma alguna situación de incompatibilidad someterá el dictamen a consideración del Pleno. El legislador incurso en la incompatibilidad tendrá derecho a intervenir en el debate pero no podrá participar en la votación. Si se declara la incompatibilidad, el legislador tendrá un plazo de diez días naturales para renunciar a la actividad incompatible, sin perjuicio de las sanciones administrativas que le puedan corresponder. Asimismo se establece que la reincidencia o continuidad en las actividades consideradas incompatibles será castigada con la pérdida del carácter de legislador.

Como ya hemos señalado nos parece inadecuado que no se quiera admitir la existencia de la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria para tratar las incompatibilidades. Establecer que es la Mesa Directiva de cada Cámara la que se encarga de definir y proponer al pleno la existencia de las incompatibilidades refuerza la jerarquización en las Cámaras. Dotar a la Contraloría de atribuciones de investigación respecto a los legisladores, con el argumento de que se trata de un órgano técnico e imparcial, constituye un despropósito. El Contralor Interno es un funcionario nombrado por los legisladores y por lo mismo es un subordinado. Los que deben conocer de las incompatibilidades son los propios legisladores en el seno de las comisiones de ética y disciplina parlamentaria con el auxilio técnico de la Contraloría Interna. Si se tiene temor a la politización del procedimiento, investigaciones y decisiones en el seno de comisiones de esa naturaleza, la solución es, desde luego, la transparencia más plena en las etapas de procedimiento y de investigación. Por tanto la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria de cada Cámara debe deshogar las investigaciones y procedimientos, formular el dictamen correspondiente y someterlo a la consideración del pleno. El procedimiento debe respetar la garantía de audiencia del afectado y, la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria debe tener competencias para solicitar información bancaria, fiscal o ministerial sobre el legislador que se encuentra sujeto a investigación, asimismo debe tener atribuciones para solicitar la comparencia de autoridades y de particulares vinculados con las investigaciones, los que estarían obligados a proporcionar información y declarar bajo protesta de decir verdad sabedores de las penas en que incurren los falsos declarantes. En materia de sanciones, de acreditarse la incompatibilidad, independientemente de las responsabilidades administrativas, penales o civiles que se deriven, la desembocadura no puede ser otra que la pérdida del cargo, sin posibilidad para que el legislador opte entre el cargo legislativo y el otro. Mantener la rémora de la opción entre cargos constituye un privilegio inadmisibles dentro del contexto del Estado Constitucional de Derecho, aunque se reconoce que en el derecho comparado se sigue manteniendo la opción, lo que me parece constituye una burla a la ciudadanía que desea ver trabajar a los legisladores en los asuntos de su encargo y no en otros que los distraen de su actuación o que pueden actualizar conductas vinculadas con los conflictos de interés o el tráfico de influencias.

Además, la regulación de incompatibilidades debe extenderse en el tiempo una vez que concluya el cargo⁵⁹. Las prohibiciones al legislador deben estar vigentes durante al menos dos años, –para ciertos cargos del poder judicial mexicano así ocurre según lo prevé el artículo 101 constitucional– a efecto de que no utilicen sus privilegios o su influencia a favor de

determinados grupos económicos o sociales en detrimento del interés general. De esta manera, no podría, por ejemplo: litigar contra el Estado; formar parte de sociedades mercantiles que contratan con el Estado; integrar o formar parte de alguna sociedad o asociación de cabilderos que promueve intereses ante el Congreso o ante otros poderes públicos; igualmente no podría ocupar cargo público a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal durante esos dos años, etcétera. Sin la extensión en el tiempo de las prohibiciones anteriores será siempre fácil para el legislador y para los poderes fácticos “guardar” el intercambio de favores al momento en que concluye la función del legislador.

¿Dónde deben ser reguladas las incompatibilidades? En principio las bases y principios de las incompatibilidades deben estar consagradas en la Constitución y desarrolladas en la ley secundaria. En algunos países del mundo, tal es el caso español, las incompatibilidades sólo pueden estar previstas además de en la Constitución, en la ley electoral, tal como lo dispone el artículo 70.1 de la Constitución de ese país y ha reiterado el Tribunal Constitucional en la sentencia STC 72/1984 ⁶⁰. En nuestro caso, las normas constitucionales –artículo 62 y 125– no señalan las normas secundarias en donde se pueden desarrollar sus contenidos. Nosotros estimamos que tendrían que establecerse en la Constitución los principios fundamentales de la institución, tanto de carácter sustantivo como adjetivo, y después remitirse a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en donde a detalle, preferentemente en un nuevo título sexto, se abunde en las determinaciones de las incompatibilidades así como del contenido mismo del estatuto del parlamentario. No nos parece que el lugar adecuado para regular las incompatibilidades sea, como se ha proyectado, en el Reglamento de cada Cámara del Congreso o en el Reglamento del Congreso General. Las razones son las siguientes respecto al primer supuesto: 1) Los principios, bases y reglas de las incompatibilidades deben ser comunes a los legisladores federales; establecerlas en el reglamento para cada Cámara, puede ocasionar regulaciones diversas y por lo tanto tratamiento distinto para prohibiciones que no tienen porque ser diferentes, y de darse el caso, bien se podría sostener su inconstitucionalidad por encontrarnos en el supuesto de violación al principio de igualdad en la aplicación de la ley; 2) Los reglamentos que se proyectan para cada Cámara, aunque en muchos aspectos son necesarios, no pueden pretender que materias que tengan que ver con derechos fundamentales de los parlamentarios, queden a merced de una de las Cámaras, pues ello también podría estimarse inconstitucional, al normarse una materia en disposiciones que no tienen ni formal ni materialmente el carácter de ley, y en ese sentido, podríamos estar en el supuesto de violaciones al principio de reserva de ley para derechos fundamentales; 3) En general todo el estatuto de los parlamentarios sólo puede ser objeto de la ley y no de los reglamentos parlamentarios, en tanto que no debe olvidarse que su regulación tiene que ver con los derechos fundamentales de los legisladores; 4) Finalmente, no debe olvidarse que la Ley Orgánica del Congreso representa el marco general de formación de las instancias legislativas y, en ella deben regularse los aspectos fundamentales de las Cámaras y, las incompatibilidades como el resto de las materias que comprende el estatuto de los parlamentarios son asuntos determinantes para la organización y funcionamiento de un Congreso democrático.

En cuanto al segundo supuesto, se podría sostener, que en el actual Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de una norma que comprende ambas Cámaras, podría caber en él la regulación del estatuto del parlamentario incluyendo las incompatibilidades parlamentarias. Mi punto de vista es contrario, pues el actual Reglamento del Congreso además de ser una norma que exige una reforma profunda, no puede contener las materias definidoras del nuevo Congreso mexicano. Su papel debe tender si permanece como el “Reglamento del Congreso” y, como lo ha hecho hasta este momento, al debate parlamentario o cuando mucho a los aspectos ordinarios del funcionamiento de las instancias legislativas, no a las cuestiones que atañen a su arquitectura y determinación. Es verdad, por otra parte, que de acuerdo a nuestra Constitución, tanto en la aprobación, modificación o reforma a la Ley Orgánica del Congreso como al Reglamento Interior del Congreso no interviene en el ejecutivo en esos procedimientos. No obstante, el Reglamento Interior del Congreso se orienta principalmente a aquéllos temas que la doctrina considera “interna corporis acta”, en cambio la Ley Orgánica del Congreso tiende a tener efectos externos al propio Congreso, que impactan en los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en el ámbito competencial de otros poderes y órganos del Estado y, el estatuto del parlamentario, es obvio, que va más allá de la mera organización y funcionamiento de las sedes legislativas, en tanto tiene efectos directos en los derechos fundamentales de los legisladores.

En México, el lugar adecuado para normar las incompatibilidades no es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por las siguientes razones: 1) No existe ninguna remisión constitucional que así lo contemple; 2) Las incompatibilidades surgen a partir de contar con el cargo parlamentario y, por definición, las normas electorales regulan la situación previas a la asunción de los cargos de elección popular; y, 3) En el caso de inelegibilidades e incapacidades –figuras distintas a las incompatibilidades– que son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, las normas adecuadas para regularlas son las electorales. En este sentido, y a pesar de la cercanía entre las incompatibilidades con las incapacidades y las inelegibilidades, considero que el lugar para normar a las primeras son las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso por no tener relación directa con el proceso electoral sino ser posteriores al mismo y, en principio, obedecen a otras causas.

En el derecho comparado uno de los temas vinculados a la ley y a las incompatibilidades atiende a la polémica de si las incompatibilidades pueden ser deducidas por analogía o por interpretación extensiva. El Consejo Constitucional francés ha negado la aplicación de la analogía, señalando que es improcedente transformar en causa de inelegibilidad una de incompatibilidad y, ha negado la utilización de la interpretación extensiva en materia de incompatibilidades, pues éstas suponen un daño al ejercicio del mandato electivo ⁶¹. La referencia francesa como la de otros países resulta para nuestro futuro interesante, pues el camino a seguir parece consistir en seguir tres alternativas: 1) Establecer una incompatibilidad genérica en la Constitución a través del principio de dedicación exclusiva o preponderante con las excepciones al mismo; 2) Señalar un catálogo de prohibiciones expresas en la ley y estimar que las conductas que no se encuentren previstas en el catálogo no son incompatibles

con la función del legislador; o, 3) Contemplar un camino intermedio, por un lado precisar el principio de dedicación exclusiva o preponderante y, al mismo tiempo, establecer las principales causas de incompatibilidad. Esta última solución busca ante todo evitar los conflictos de interés y conductas de tráfico de influencias en la labor del legislador y salvaguardar su función de cualquier tipo de interferencia indebida en sus atribuciones. Las instancias del Congreso y, en su momento los órganos jurisdiccionales, tendrán que determinar mediante interpretación de principios constitucionales, entre otros, el de independencia y libertad del legislador, si la conducta del legislador es incompatible con su función. En otras palabras, la solución –la de las causas expresas de incompatibilidad– miraría por los intereses del legislador y las otras –incompatibilidad genérica y el señalamiento de algunas causas de incompatibilidad– se dirigirían a la protección del interés general⁶². De ahí la importancia de la opción, pues en el catálogo expreso de conductas incompatibles siempre podría quedar fuera del tintero una causal que riña contra los intereses generales, pero también, la indeterminación de las causales puede violentar los derechos fundamentales de los legisladores a partir de decisiones antijurídicas de las autoridades. Debe recalcarse que un tema no menor que favorece la impunidad en nuestro derecho, es entender que las responsabilidades administrativas o de otra índole deben estar necesariamente comprendidas en reglas, en nuestra opinión, salvo el caso de las responsabilidades penales –en virtud del principio de exacta aplicación de la ley penal–, en los demás casos las responsabilidades no implican solamente violación a reglas jurídicas sino a principios jurídicos expuestos o implícitos en el ordenamiento porque ellos también forman parte de las normas y del Derecho⁶³.

¿Quién debe sancionar y qué recursos deben preverse en contra de las determinaciones de los órganos del Congreso? Como ya hemos indicado, consideramos indispensable que en México exista en cada una de las Cámaras una Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria que se ocupe entre otras materias de los derechos, obligaciones, responsabilidades, declaraciones patrimoniales y de actividades de los legisladores, incompatibilidades y otros temas vinculados al estatuto de los parlamentarios. Esa Comisión sería la encargada de dirigir las investigaciones y el procedimiento en contra de un parlamentario incurso en incompatibilidad. La Comisión debería tener el auxilio bajo su dirección de las Contralorías Internas de las Cámaras. Una vez desahogado el procedimiento, la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria respectiva, dictaminaría y elevaría su resolución al pleno de la Cámara en cuestión, para que éste resolviera en definitiva. El procedimiento debería ser totalmente público, tanto en la Comisión como en el pleno, y el legislador encausado, debe contar con todos los derechos del debido proceso, entre ellos el de defensa y de audiencia.

Una vez que la Cámara respectiva resuelve, cabe preguntarse que recurso tiene el legislador afectado. Desde una visión ortodoxa tanto de la Constitución –artículo 111– como de la Ley de Amparo –artículo 73 fracción VIII– las resoluciones de las Cámaras son inatacables y contra ellas no procede recurso alguno⁶⁴. Desde nuestro punto de vista, tal consideración constituye una excepción al derecho de defensa harto criticable desde el punto de vista de lo que debe ser un Estado de Derecho. Por eso, cualquier regulación futura sobre incompatibilidades y respecto al estatuto del parlamentario debe revisar la actual situación que parece ser la de negar cualquier medio de impugnación en contra de las decisiones soberanas de las

Cámaras. Ciertamente el presente estado de cosas es una rémora más de nuestro atraso jurídico.

En el derecho comparado se admite la posibilidad de recurrir las decisiones de las instancias legislativas que tienen que ver con las incompatibilidades. En el derecho español, de la conexión entre el artículo 70.1 y 23 de la Constitución, se deriva el recurso de amparo ante una vulneración de alguna de las Cámaras a un derecho fundamental⁶⁵. En los Estados Unidos, a pesar del principio de separación de poderes y de la tesis de los “internal proceedings”, la Suprema Corte de ese país ha señalado que la autonomía de las Cámaras se limita por la existencia de derechos fundamentales y por el debido respeto a la Constitución⁶⁶. En Francia, en donde la regulación de las incompatibilidades tiene peculiaridades diversas a las de España o de Italia, pues quien decide la incompatibilidad no es el pleno sino la Mesa o Directiva de la Cámara, se admite el recurso ante el Consejo Constitucional en los supuestos de duda o discrepancia en la determinación de las causas de incompatibilidad y no exclusivamente por violaciones a los derechos fundamentales y, se legitima procesalmente para interponer el recurso, no sólo al parlamentario o a la Cámara a través de la Mesa, sino al Ministro de Justicia⁶⁷.

De lo anteriormente dicho, es obvio que no existe razón jurídica alguna para estimar que contra las decisiones de las instancias legislativas no cabe recurso alguno y, que en México, como ya ocurrió en España, se debe superar el criterio de que las resoluciones del Congreso son inatacables porque se consideran “interna corporis acta”. Es verdad que en nuestro caso, no cabría sólo un cambio jurisprudencial, sino que serían necesarias reformas constitucionales y legales para conseguirlo. Lo importante es generar la conciencia, de que la autonomía y la libertad de los parlamentarios deben ser protegidas –a través de medios de impugnación– de las agresiones ilegítimas que contra ellos se adopten en sede legislativa⁶⁸.

Interesante también resultaría la posibilidad para que en nuestro derecho tengan legitimación procesal activa para interponer el juicio de amparo u otro recurso constitucional los ciudadanos que observen que algún legislador incurre en causa de incompatibilidad y en donde la instancia legislativa correspondiente no haya actuado o lo haya hecho indebidamente. En el derecho comparado, se ha negado hasta el momento esta posibilidad. Sin embargo, a nosotros nos parece que en el futuro, tanto en México como en otros países y, a fin de que el ciudadano controle mejor los actos de sus representantes, se les debe facultar procesalmente para ello. Es obvio, que nuestro país, debemos comenzar por modificar la causal de improcedencia del juicio amparo que alude a la necesaria acreditación de un interés jurídico y sustituirla, en el derecho público, no sólo por el interés legítimo, sino por el interés público o social del asunto. Esta medida debe venir acompañada por otras medidas como la acción popular o ciudadana de inconstitucionalidad, la protección de los intereses difusos o colectivos, la incorporación de la figura del “amicus curiae” y, la participación de los ciudadanos en los procesos de designación de los titulares judiciales y de los órganos constitucionales autónomos, entre otras modificaciones que tiendan a incorporar mecanismos más participativos y deliberativos en nuestra vida institucional⁶⁹. Sólo así se logrará acercar las instituciones del derecho parlamentario al interés de los ciudadanos, además de contribuir

a perfeccionar los mecanismos de control y de rendición de cuentas que hoy existen.

La finalidad principal de la institución: Salvaguardar la autonomía del legislador. Para cualquier futuro diseño de la institución o para problemas que se deriven de la aplicación e interpretación de las incompatibilidades parlamentarias, me parece que no debe perderse de vista el objetivo principal de las mismas. Como lo señala Eloy García, la finalidad principal de la incompatibilidad es garantizar la autonomía de las relaciones representante– representado, es decir, salvaguardar el vínculo entre el gobernante y el gobernado de todas aquellas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente a los ciudadanos en un ámbito de libertad y de orientación a los intereses generales ⁷⁰. La finalidad es entonces proteger a la misma democracia de las intermediaciones de los poderes formales y fácticos que la socavan. La incompatibilidad tiene así estrecha relación con la prohibición democrática del mandato imperativo. El único mandato aceptable y justificable es el del propio ciudadano, pues la única manera que tiene el Congreso y el legislador para cumplir con sus funciones es mediante la protección de su independencia y libertad. Si éstas se pierden o están a merced de instancias formales o de grupos de poder, la actuación legislativa deja de ubicarse en los parámetros del Estado Constitucional de Derecho.

La teoría política y la doctrina jurídica contemporánea son unánimes respecto a las anteriores finalidades de las incompatibilidades parlamentarias. Es por ello que la institución debe ser rediseñada en nuestro país, para que junto con otras instituciones parlamentarias como una nueva regulación del estatuto del parlamentario, la exigencia de mayor transparencia y publicidad parlamentarias, la democratización de las instituciones del Congreso y, otras de Derecho Constitucional como la necesidad de democracia interna de partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, pueda servir a formas de convivencia democráticas superiores y, evitar que las instituciones políticas se eliticen a favor de intereses económicos, sociales o políticos no sujetos al control democrático ni al del Estado de Derecho.

En la construcción de la democracia mexicana debemos preguntarnos si queremos edificar una construcción política que margine y excluya a muchos o una democracia de calidad que esté conectada con los ciudadanos. Es obvio que la opción debe ser la segunda alternativa si no queremos que el sistema político sea ajeno a los intereses generales. Nuestro país en este proceso de tránsito a la democracia ya vive signos de agotamiento y desencanto con el proceso democratizador. Las razones de ese desencanto tienen que ver, entre otras, con las siguientes causas: la dificultad de la clase política para arribar a arreglos institucionales democráticos; la propensión de la clase política a protegerse a costa del Estado de derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra; a la falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones; a la partidocracia; a la falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas; a la debilidad de los mecanismos de control y fiscalización del Estado; a la debilidad de los mecanismos de control del Congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo; a la carencia de vías jurídicas que debieran estar en manos de la sociedad para que ésta solucione conflictos y reivindicaciones sociales, políticas y económicas; y, a la ausencia de una cultura de protesta ciudadana respecto de leyes y políticas públicas contrarias a sus intereses.

Las incompatibilidades son una institución que si se regula adecuadamente, puede ayudar mucho, tanto en la construcción de una democracia de calidad como en la determinación de un Estado Constitucional de Derecho. No es poca cosa lograr que el legislador para debatir en las instancias legislativas, opinar y votar, lo haga desde su responsabilidad, con plena independencia y libertad y sin seguir instrucciones obligatorias y coactivas de partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica o cualesquier otro interés de los poderes formales o informales. Todo ello coadyuvaría a conectar a los ciudadanos con sus representantes. Democratizaría el funcionamiento del Congreso, éste recobraría su carácter de institución deliberante y, de paso las funciones clásicas del parlamento consistentes en legislar, controlar al ejecutivo y a otros órganos y poderes del Estado, y colaborar en la orientación del Estado, se dirigirían desde el interés general.

Desde luego, como aquí ya se ha repetido, las incompatibilidades por sí solas, son parte de un engranaje mayor que tiene vínculos con la reforma del Congreso y del Estado. Aunque es una institución aparentemente modesta dentro del Derecho Parlamentario su contribución puede ser enorme para proteger la independencia y libertad del legislador. La corrupción pública y política no se evita por ensalmo, se necesitan caminos institucionales para enfrentarla ⁷¹. La redefinición de las incompatibilidades en nuestro derecho constituiría un instrumento de esos esfuerzos necesarios.

Nuestra propuesta

Primera. El primer paso en la redefinición de las incompatibilidades implica ampliar las prohibiciones, en tratándose de incompatibilidades públicas, a los cargos municipales, en el Distrito Federal, en entidades supranacionales y en cualquier institución pública de los tres niveles de gobierno.

Segunda. La nueva regulación de las incompatibilidades parlamentarias debe asentarse en el principio de dedicación exclusiva al cargo de legislador, es decir, el legislador durante su encargo sólo puede ser legislador, salvo actividades como las siguientes: la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica, y las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación sin recibir por ello emolumento alguno; así como los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Las acciones de empresas que se posean deben depositarse en un fideicomiso mientras dura la gestión.

Tercera. En la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos – el título sexto– se deben establecer causas de incompatibilidades privadas y sociales, sin que se entiendan como un catálogo cerrado porque en esta materia a diferencia de la penal, no sólo se violan reglas sino principios jurídicos. Igualmente, tales conductas incompatibles deben concebirse para efectos de responsabilidad civil, administrativa, política o penal.

Cuarta. Dentro de esas causas privadas estarían, entre otras, las siguientes: a) Actuar como

abogado, mandatario, representante, apoderado, patrocinador o perito de particulares, por sí o por interpósita persona, en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; b) Actuar como gestor, defensor, director o asesor con fines de lucro, por sí o por interpósita persona ante cualquier entidad o dependencia del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellos; c) Ser contratista o fiador, por sí o por interpósita persona, de obras, servicios o suministros, siempre y cuando éstos se paguen con fondos del sector público, o desempeñar puestos o cargos que sean inherentes a las funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en compañías o empresas que se dediquen a dichas actividades; d) Prestar servicios de asesoramiento o de cualquier otra índole, con fines de lucro, a entidades o dependencias del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal; y e) Formar parte del Consejo de Administración de una sociedad de personas que lleve a cabo alguna de las actividades señaladas anteriormente.

Quinta. Dentro de las causas sociales de incompatibilidad, se pueden mencionar como prohibidas para efectos de responsabilidades, entre otras, las relacionadas con los cargos de dirigencia partidista, sindical y en organizaciones empresariales. La nueva regulación de incompatibilidades debe relacionarse con la prohibición expresa de cualquier mandato imperativo sobre el legislador y de la existencia de sanciones a los dirigentes partidistas, sindicales, de organizaciones empresariales, líderes de los grupos parlamentarios y de otros sectores o poderes fácticos que antidemocráticamente e indebidamente condicionen la libertad del voto parlamentario. Los legisladores están obligados a informar semestralmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria y a la sociedad sobre cualquier actividad gratuita de gestoría social que realicen y, los grupos sociales beneficiados por la acción de un legislador concreto estarán impedidos para entregarle donativos o apoyos en el presente o en futuros procesos electorales.

Sexta. La regulación sobre incompatibilidades debe venir acompañada por las obligaciones sobre la publicidad en las declaraciones patrimoniales de los legisladores y, las conocidas en el derecho comparado y en la doctrina comparada como declaraciones de actividades y de intereses, en donde el legislador de manera pública debe dar cuenta a las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria de todas aquéllas actividades personales y familiares que hayan significado y signifiquen ingreso patrimonial, posible Conflicto de Interés o tráfico de influencia con las funciones de legislador, durante los años anteriores, durante su gestión y hasta dos años después de la misma.

Séptima. Se deben crear Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria en cada una de las Cámaras para investigar, desahogar el procedimiento y elaborar los dictámenes sobre esta materia. Las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria serán auxiliadas por las Contralorías Internas de las Cámaras, la Auditoría Superior de la Federación, las autoridades bancarias y fiscales, otras autoridades y los particulares. Las decisiones definitivas se adoptarán por el pleno de cada Cámara.

Octava. El procedimiento respecto a los legisladores señalados por alguna violación en la materia, respetará el derecho de defensa, de audiencia y todas las garantías del debido proceso legal. Los legisladores afectados no podrán votar sobre su caso ni en la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria ni en el Pleno.

Novena. La consecuencia de una incompatibilidad acreditada es la pérdida del cargo y la sanción administrativa correspondiente. Adicionalmente el legislador podrá estar sujeto a otro tipo de responsabilidades, las que son autónomas.

Décima. Las obligaciones derivadas de las causas de incompatibilidad deben extenderse dos años después de concluido el mandato del legislador. Para este efecto, el ex legislador debe informar anualmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre su patrimonio, actividades e intereses, los que serán públicos.

Décima primera. Contra las determinaciones de incompatibilidades cabe el juicio de amparo, mismo que puede ser promovido por el legislador afectado o cualquier ciudadano que considere que la decisión es violatoria de la Constitución o de la ley.

Décima segunda. No procede suspensión provisional o definitiva por la interposición del amparo en contra de resoluciones que resuelven sobre las incompatibilidades.

Décima tercera. Los criterios interpretativos de las autoridades en la materia deben orientarse a salvaguardar la independencia y libertad del legislador en el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo anteriormente expuesto se propone:

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman, modifican y adicionan los artículos 62 y 125 constitucionales en materia de incompatibilidades y conflictos de interés.

Artículo Primero. Se modifica y reforma el artículo 62 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, Estados, Municipios, en el Distrito Federal, en entidades supranacionales y en cualquier institución pública de los tres niveles de gobierno.

Los legisladores están obligados a ejercer su encargo con dedicación exclusiva, salvo las actividades relacionadas con la mera administración del patrimonio personal o familiar; la producción y creación literaria, científica, artística, periodística o técnica, y las publicaciones derivadas de ellas; la participación en medios de comunicación sin recibir por ello emolumento alguno; así como los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Las acciones de empresas que se posean deben depositarse en un fideicomiso mientras dura la gestión.

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establecerán las causas y sanciones parlamentarias y administrativas por la incompatibilidad pública, privada o social de los legisladores. En materia de incompatibilidades no sólo se violan reglas sino principios jurídicos, por lo que la infracción a ellos entraña la pérdida del cargo de legislador así como responsabilidades y sanciones. Los supuestos de responsabilidad que no sean administrativos y parlamentarios, así como sus consecuencias jurídicas se contemplarán en las leyes respectivas.

Constituyen causas de incompatibilidad de origen privado con la función del legislador, entre otras, las siguientes: a) Actuar como abogado, mandatario, representante, apoderado, patrocinador o perito de particulares, por sí o por interpósita persona, en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; b) Actuar como gestor, defensor, director o asesor con fines de lucro, por sí o por interpósita persona ante cualquier entidad o dependencia del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellos; c) Ser contratista o fiador, por sí o por interpósita persona, de obras, servicios o suministros, siempre y cuando éstos se paguen con fondos del sector público, o desempeñar puestos o cargos que sean inherentes a las funciones de dirección, representación, asesoramiento o prestación de servicios en compañías o empresas que se dediquen a dichas actividades; d) Prestar servicios de asesoramiento o de cualquier otra índole, con fines de lucro, a entidades o dependencias del sector público federal, estatal, del Distrito Federal o municipal; y e) Formar parte del Consejo de Administración de una sociedad de personas que lleve a cabo alguna de las actividades señaladas anteriormente.

La función de legislador es incompatible con los cargos en las dirigencias de los partidos políticos, sindicatos y, organizaciones empresariales. Queda prohibido cualquier tipo de mandato imperativo sobre las opiniones y los votos de los legisladores. La ley señalará las sanciones que corresponde aplicar a los dirigentes partidistas, sindicales, empresariales, líderes de los grupos parlamentarios y de otros sectores o poderes fácticos que antidemocráticamente e indebidamente condicionen la libertad del voto parlamentario. Los legisladores están obligados a informar semestralmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria de sus respectivas Cámaras y a la sociedad sobre cualquier actividad gratuita de gestión social que realicen y, los grupos sociales beneficiados por la acción de un legislador concreto estarán impedidos para entregarle donativos o apoyos en el presente o en futuros procesos electorales. La legislación electoral contendrá las sanciones que corresponde aplicar por estas conductas.

Serán públicas las declaraciones patrimoniales de los legisladores así como las declaraciones de actividades y de intereses. Cada legislador debe dar cuenta a las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria de cada Cámara de todas aquéllas actividades personales y familiares que hayan significado y signifiquen ingreso patrimonial, posible Conflicto de Interés o tráfico de influencia con las funciones de legislador, durante los dos años anteriores, durante su gestión y hasta dos años después de la misma.

Se crearán Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria en cada una de las Cámaras para investigar, desahogar el procedimiento y elaborar los dictámenes sobre esta materia. Las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria serán auxiliadas por las Contralorías Internas de las Cámaras, la Auditoría Superior de la Federación, las autoridades bancarias y fiscales, otras autoridades y los particulares. Las decisiones definitivas sobre incompatibilidades y la responsabilidad administrativa de los legisladores serán competencia del pleno de la Cámara respectiva. En caso de existir elementos de responsabilidad civil o penal se interpondrán por parte de las Comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria de la Cámara en cuestión las demandas o denuncias que procedan. En cuanto a los procedimientos de responsabilidad política, éstos se iniciarán cuando existan elementos que acrediten los supuestos previstos en la ley.

Los legisladores señalados por alguna violación en la materia tendrán garantizados sus derechos de defensa, de audiencia y, gozarán de todas las garantías del debido proceso legal. Los legisladores afectados no podrán votar sobre su caso ni en la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria ni en el Pleno de sus respectivas Cámaras.

La consecuencia de una incompatibilidad acreditada es la pérdida del cargo y la sanción administrativa que haya impuesto el pleno de cada Cámara.

Las obligaciones derivadas de las causas de incompatibilidad deben extenderse dos años después de concluido el mandato del legislador. Para este efecto, el ex legislador debe informar anualmente a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria sobre su patrimonio, actividades e intereses, los que serán públicos.

Contra las determinaciones de incompatibilidades cabe el juicio de amparo, mismo que puede ser promovido por el legislador afectado o cualquier ciudadano que considere que la decisión es violatoria de la Constitución o de la ley. No procederá la suspensión provisional ni la definitiva en el juicio de garantías en contra de resoluciones que resuelven sobre incompatibilidades.

Los principios y reglas anteriores se observarán con los legisladores federales suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 125 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 125.

...

Los individuos que ejerzan cargos de elección popular, ya sean federales o locales, están en lo conducente obligados por los principios y reglas que sobre incompatibilidades prevé el

artículo 62 de esta norma fundamental. Las leyes federales o locales, que por razón de materia corresponda, establecerán las prohibiciones, causas de incompatibilidad y sanciones aplicables a los infractores.

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deberán en el plazo de seis meses, realizar las reformas legales necesarias para el cumplimiento íntegro de este decreto.

Notas:

1 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

2 RODRÍGUEZ, Esteban David, Los dueños del Congreso. El Poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero, México, Grijalbo, 2004, pp. 81-85.

3 La prohibición del mandato imperativo “es un principio que se integra a la concepción de la democracia representativa, como garantía del derecho del representante a expresar libremente los intereses de los valores colectivos que defiende. Este principio se basa en que si los parlamentarios representan teóricamente al pueblo en su conjunto, no es posible que estén comprometidos con una parte o sector del mismo. Por tanto, sería imposible que recibiesen instrucciones o mandatos de esa parte. Así se afirma que para que los diputados sean efectivamente representantes del pueblo en su conjunto es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo podrían emanar de personas o grupos concretos”. MOLINS, Joaquín, “Grupo Parlamentario Catalán”, en El Parlamento a debate, edición y presentación de Manuel Ramírez, Madrid, Trotta, 1997, pp. 228-229.

4 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, México, UNAM, segunda edición, 2005, pp. 55-107.

5 NAÏR, Sami, “Mundialización, interés general y civilización”, en Claves de razón práctica, Madrid, número 124, julio/agosto 2002, pp. 12-18. También ver: HELD, David, “¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política”, en Claves de razón práctica, número 99, Madrid, enero/febrero 2000, pp. 4-11.

6 VEGA GARCÍA, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Estado constitucional y globalización (CARBONELL, Miguel y VAZQUEZ, Rodolfo, compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, pp. 165-219; COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización” en Estado constitucional y globalización, (CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo,

compiladores), editorial Porrúa y UNAM, México, 2003, pp. 221-238; y, FERRAJOLI, Luigi, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global", en Estado constitucional y globalización, (CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo, compiladores), editorial PORRÚA y UNAM, México, 2003, pp. 313-324.

7 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del derecho parlamentario, Oxford University Press, 1999, pp. 110 y ss.

8 Un estudio detallado sobre los orígenes del voto parlamentario, sus modalidades y consecuencias se encuentra en: FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

9 Se suelen poner como ejemplos históricos en México, de cómo se ha limitado la libertad de los legisladores, la actitud de Victoriano Huerta, quién después de asesinar a dos legisladores, el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso mediante decreto presidencial. En época más reciente, y durante 1988, en el debate y votación en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, el ejército rodeó, para amedrentar a los diputados, el recinto parlamentario, situación de la que fue responsable el presidente Miguel de la Madrid y el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

10 MANIN, Bernard, Los principios del gobierno representativo, Madrid, Alianza, 1998, pp. 237-287.

11 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

12 Decía la ex senadora Luisa María Calderón Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PAN, en su propuesta de reforma al artículo 62 de la Constitución que: "...Y es así como somos vistos los legisladores, como personas en posición de privilegio con quienes sólo pueden establecerse relaciones de subordinación, porque lo ven en nuestras acciones, porque nuestras actitudes de grandes y caritativos donadores de bienes o servicios personales, a cambio de sumisión, son comunes en muchos de nosotros. Porque en las posiciones que estamos solemos hacernos de negocios o de clientes o de proveedurías de servicios que otros ciudadanos no pueden conseguir y que son como cobros de nuestro poder hacia quienes hemos favorecido y nos "deben" algún favor recibido". Salón de sesiones de la Comisión Permanente, 14 de julio de 2003.

13 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Porrúa, LVII Legislatura. Cámara de Diputados, tomo VII, 2000, pp. 381-384.

14 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Porrúa, LVII Legislatura. Cámara de Diputados, tomo VII, 2000, pp. 385-387.

15 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 111-118; PEDROZA DE LA LLAVE, Talía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, México, Porrúa, 2003; CAMPOSECO, Miguel Ángel, Manual de temas legislativos, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984; y, RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Comentario al artículo 62", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, UNAM, 1997, pp. 702-706.

16 Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa y LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo XII, 2000, pp. 999-1000.

17 O'DONNELL, Guillermo, "América Latina: ¿Y el Estado de Derecho?", Revista Nexos, México, número 325, enero 2005, pp. 17-27 y O'DONNELL, Guillermo, Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 159 y ss.

18 HAYEK, Friedrich, Camino de servidumbre, Madrid, Alianza Editorial, 1978, p. 103.

19 FERRAJOLI, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales, Madrid, Trotta, 2001.

20 MORA-DONATTO, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados. LIX Legislatura, 2006, p. 8.

21 Estas propuestas se encuentran contenidas en el libro coordinado por CAMACHO SOLÍS, Manuel y VALADÉS, Diego, titulado, Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?, en Universidad Nacional Autónoma de México. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, México, 2005.

22 Se insiste sobre todo en las comisiones de investigación. Ver: TORRES MURO, Ignacio, Las comisiones parlamentarias de investigación, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

23 Sobre el veto parcial y la insistencia del Congreso ver: ALCANTARA SÁEZ, Manuel y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, "Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político", en Revista de Estudios Políticos, Madrid, número 112, abril-junio 2001, pp. 53-76.

24 VALADÉS, Diego, El gobierno de gabinete, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

25 Ver, entre muchos otros a: RIGGS, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", International Political Science Review, vol 9, núm. 4, 1988, pp. 247-278 y, NINO, Carlos Santiago, "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y

eficiencia de la democracia”, en Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991, p. 12.

26 Un trabajo reciente que apuesta por el semipresidencialismo es e de VALDÉS ROBLEDO, Sandra, La transición en México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

27 DWORAK, Fernando F. (coordinador), El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003. LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, UNAM, México, 1995, pp.174-183.

28 Sobre lo anterior ver: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El modelo participativo y deliberativo”, en Cuestiones Constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 11, julio-diciembre 2004, pp. 55-89.

29 Para profundizar en el control del poder, ver: ARAGÓN, Manuel, Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995. También: MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., El control parlamentario, Madrid, Tecnos, 1984.

30 Sobre los grupos parlamentarios ver: MORALES ARROYO, José María, Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990 y, LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

31 VILLACORTA MANCEBO, Luis, Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid y Caja de Ahorros y M. P. de Salamanca, 1989.

32 Gaceta Parlamentaria, jueves 19 de abril de 2007.

33 Entre otros ver: ABELLÁN, Ángel Manuel, El Estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales, Madrid, Tecnos, 1992; MARTÍN NUÑEZ, Esther, El régimen constitucional del cargo representativo, Barcelona, CEDECS Editorial, 1996; CANO BUESO, Juan y PORRAS NADALES, Antonio (coordinadores), Parlamento y Consolidación democrática, Madrid, Parlamento de Andalucía y Tecnos, 1994; FOSSAS ESPADALER, Enric, El derecho de acceso a los cargos públicos, Madrid, Tecnos, 1993; y, PULIDO QUECEDO, Manuel, El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Madrid, Parlamento de Navarra y Civitas, 1992.

34 Dice Garrorena Morales que lo que dificulta cualquier avance en materia de representación política es la persistente vigencia del argumento de Constant, es decir, el hecho de que esta

sociedad, absorta en la prevalencia de lo individual y lo privado, apenas tiene el interés y la sensibilidad que se requieren para desear contar con ciudadanos capaces de desplegar una auténtica conciencia social crítica en el ámbito de los asuntos públicos. GARRORENA MORALES, Ángel, Representación política y Constitución democrática, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1991, p. 108. Ver también Rodríguez LOZANO, Amador, Lo clarooscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Senado de la República LVI Legislatura, 1996.

35 Dictamen de reformas constitucionales y legales de 24 de agosto de 2004 que presentó la Comisión Especial del Senado para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art4.htm>

36 Dice la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es información reservada la referida a: “Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva”.

37 HÄBERLE, Peter, Pluralismo y Constitución, Madrid, Tecnos, 2002, p. 131.

38 Las fracciones IV y VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental determinan como información reservada: “Los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado” y “La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”.

39 Entre otras las del diputado Luis Miguel Barbosa Huerta de 10 de junio de 2002, la del diputado Francisco Arroyo Vieyra de 25 de marzo de 2004 y, las de la Comisión Especial del Senado de la República para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión de 2004.

40 Sobre este tema ver: CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, número 115, enero-abril de 2006, pp. 93-124.

41 FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, El voto parlamentario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 385.

42 <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/29/1&documento=28>

43 DURÁN ALBA, Juan Fernando, Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, pp. 176-215.

44 GÓMEZ VALLE, José de Jesús, El Cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003), México, UNAM, tesis de maestría para obtener el grado en estudios políticos y sociales, 2005, pp. 113 y ss.

45 ESQUIVEL, Jesús, "Cabildeo a la mexicana", Revista Proceso, México, número 1534, 26 de marzo de 2006, pp. 48-52.

46 "Fronteras", Revista Milenio Semanal, México, febrero 20 de 2006, pp. 50-52.

47 RUBIO NUÑEZ, Rafael, Los grupos de presión, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 291-294.

48 BOBBIO, Norberto, Teoría general de la política, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss.

49 CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 94-98.

50 GARZÓN VALDÉS, Ernesto, Calamidades, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 212.

51 La corrupción no es un problema que pueda enfrentarse sólo con la fórmula de Klitgaard que dice que la corrupción es igual a monopolio en la decisión más discrecionalidad en la misma menos rendición de cuentas. La corrupción no es, sólo la violación a obligaciones del sistema normativo en cuestión, para obtener beneficios extraposicionales. La corrupción es un acto de subversión a nuestro compromiso cívico, una degradación de la democracia y el Estado de Derecho. Por eso, no podemos entenderla sólo en términos de extorsión, cohecho u otras formas habituales de su práctica. KLITGAARD, Robert, Controlando la corrupción, Fundación Hanns Seidel, Quipus srl, La Paz Bolivia, 1997.

52 CÁRDENAS Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 209-262.

53 Sobre la calidad de la democracia véase a MORLINO, Leonardo, Democracias y democratizaciones, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 2005.

54 DURÁN ALBA, Juan Fernando, Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, pp. 570 y ss.

55 ROSE- ACKERMAN, Susan, "La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de los Estados Unidos", en El Poder Legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-UNAM, 1994, p. 88 y ss.

56 Presentado el martes 24 de agosto de 2004.

57 Un cambio importante en la legislación electoral debería implicar una reforma al Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se consideren como donativos y aportaciones prohibidas por la ley electoral en las ante, pre y campañas, los relacionados con apoyos de sindicatos. No debe olvidarse que el origen del famoso caso de corrupción política conocido como PEMEXGATE surgió de la aportación del sindicato de la empresa PEMEX al PRI, uno de los más ricos, corruptos e influyentes del país. Ver: CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox, México, UNAM, 2004.

58 Gaceta número 14, Legislatura: LIX, año 1, 10 de marzo de 2004.

59 Por ejemplo, la ley electoral de Madrid (artículo 5.3 letra d) establece la incompatibilidad con: “la participación superior al 10 por 100 del capital en las empresas o sociedades a que se refieren los apartados b) y c) de este número. Si dicha participación se verificase durante el mandato del diputado como consecuencia de atribución patrimonial por actos “mortis causa”, el mismo procederá a encomendar la administración del patrimonio afectado a una entidad de gestión de valores y activos financieros registrados en la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En el contrato de encomienda de gestión se dará a la entidad contratante las instrucciones generales a las que habrá de ajustar su actuación durante el mandato del diputado y hasta dos años después de su finalización, sin que durante dicho tiempo puedan aceptarse instrucciones personales del mismo ni de ninguna otra persona”.

60 IRIBARREN BALLARÍN, J., “Círculo de impaciencias, la sentencia 72/1984 de 14 de junio, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, número 14, mayo-agosto de 1985, pp. 235 y ss. y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, El sistema constitucional español, Madrid, Dykinson, 1992, p. 592.

61 FAVOREU, Louis y PHILIPPE, Louis, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, Paris, Sirey, 1993, p. 270.

62 Para la determinación de responsabilidades de carácter no penal por violación a principios jurídicos y no a reglas, ver: ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan, Ilícitos atípicos, Madrid, editorial Trotta, 2000.

63 PRIETO SANCHÍS, Luis, Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992. 64 En materia de declaración de procedencia ver: ANDRADE, Eduardo, El desafuero en el sistema constitucional mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie: estudios jurídicos, número 63, 2004, pp. 60-62.

65 PUNSET BLANCO, R., “El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en Derecho español”, en Revista de las Cortes Generales, Madrid, número 5, segundo cuatrimestre, 1985, pp. 37 y ss.

66 DÍEZ-PICAZO, Luis María, La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985, pp. 45-46.

67 PARDO FALCÓN, J, El Consejo Constitucional francés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 492.

68 GARCÍA ROCA, F.J., Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 253 y ss.

69 Entre otros ver: GARGARELLA, Roberto y OVEJERO, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, en Claves de razón práctica, Madrid, número 105, septiembre, 2000, pp. 69-75.

70 GARCÍA, Eloy, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, Madrid, Revista Sistema, números 118-119, 1994, p. 124.

71 Existen muchas teorías que intentan explicar la corrupción política y enfrentarla. Las que piden esfuerzos institucionales se encuentran entre las importantes. Entre otros trabajos ver el de: HEIDENHAMMER, Arnold, JOHNSTON, Michael y LE VINE, Victor (editores), Political Corruption: a Handbook, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 1989.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de septiembre de 2010

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

ANEXO 2

**INICIATIVAS PRESENTADAS
EN EL CÁMARA DE
SENADORES DEL H.
CONGRESO DE LA UNIÓN
DE LA LVIII HASTA LA LXI
LEGISLATURA
(2000-2012)**

DE LA SEN. LUISA MARÍA CALDERÓN HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**Sen. Enrique Jackson Ramírez
Presidente de la Mesa Directiva
de la Comisión Permanente del
H. Congreso de la Unión,**

Presente.

La suscrita, Luisa María Calderón Hinojosa, Senadora de la República de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta Comisión Permanente, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que sea turnada a las Comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores y sea despachada en el próximo Periodo Ordinario de Sesiones. Lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La soberanía reside esencial y originalmente en el Pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Así mismo, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pueblo ejerce tal soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Por otra parte, el artículo 50 constitucional deposita el Poder Legislativo en un Congreso General, que a su vez se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El Poder Legislativo se renueva a través del voto, instrumento de la voluntad ciudadana que en el acto electoral emite un mandato político para ser representado en el Congreso de la Unión. Teóricamente, en la Cámara de Diputados se encuentra representado el pueblo, mientras que en el Senado está depositado el Pacto Federal.

Para que el ejercicio de ese Poder Público mantenga su legitimidad, no sólo por su origen, sino por su ejercicio, es necesario que se apoye no sólo en las bases de legalidad sino en principios Éticos que aporten elementos de transparencia, consistencia y rendición de cuentas de la actuación cotidiana de los legisladores.

En nuestro país, el sistema democrático de elección de los poderes públicos en el ámbito

Federal, cuenta hoy con alto grado de credibilidad y legitimidad en virtud de la autonomía institucional y de la claridad de los procedimientos que guían la acción cotidiana del IFE.

Este sistema fue resultado de un largo proceso político y ciudadano que fue madurando a lo largo de seis décadas. Para que la Nación llegara a conseguir la claridad y objetividad que hoy tiene su legislación electoral fue necesario que se diera una lucha sin tregua por todos los medios legítimos y pacíficos que estuvieron al alcance de los ciudadanos y de los partidos políticos de oposición, Acción Nacional entre ellos.

Durante muchos años, con reglas parciales, con el control de los procesos electorales desde el aparato del Estado, el Poder Ejecutivo logró mantener el control de la elección del Poder Legislativo. A su vez, el Poder Legislativo, en la Cámara de Senadores, seguía la instrucción que desde el Poder Ejecutivo llegaba para la ratificación de los miembros del Poder Judicial. No había duda: en los hechos, el poder del país estaba en una sola mano, la del Presidente de la República y su grupo. La división de poderes que la Constitución ordena, sólo estaba en el papel."La independencia de las funciones legislativas respecto de las de gobierno y administración, se introdujo como un principio cardinal de la organización política de los regímenes constitucionales organizados sobre el principio de la división de poderes en el sistema presidencial de los Estados Modernos.

En el derecho mexicano, la incompatibilidad entre las funciones legislativas y las comisiones o empleos administrativos o judiciales, ha sido un principio constantemente reconocido en los textos constitucionales.

La motivación para hacer incompatible el ejercicio de la representación popular en una diputación o de la representación del pacto federal en el senado, era acotar la posible influencia o subordinación que desde el poder absoluto del Ejecutivo se ejercía y que, con un empleo, cargo o comisión remunerados desde aquél, violentaban la independencia del Legislativo frente al Ejecutivo.

Así queda consignado en el dictamen del 30 de diciembre de 1916, suscrito por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, Constituyentes de Querétaro, al aprobar el artículo 62 de la Constitución: las taxativas o incompatibilidades, dicen "tienden a afirmar la independencia más completa del personal de ambas Cámaras respecto al Ejecutivo, que desgraciadamente ya se ha visto, recurre al sistema de dar empleos lucrativos a los representantes del pueblo, para contar con ellos y tener en las Cámaras votos a su favor, tenga el Ejecutivo razón o no la tenga. La corrupción posible del Poder Legislativo se previene con las disposiciones que contiene el artículo 62 del proyecto..."

Hoy, es evidente para todos, y específicamente, desde la elección de 2000, que el Poder Ejecutivo ha de cumplir con las reglas que el Poder Legislativo acuerda a través de las leyes que aprueba. Es evidente que el Poder Legislativo ha cobrado relevancia frente al Ejecutivo. Hemos sido testigos, también, del vigor con el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

ha marcado su labor Jurisdiccional en esta nueva etapa de la vida del Estado Mexicano, cuando resuelve, en apego a sus atribuciones de Control Constitucional, sobre controversias presentadas por uno de los otros poderes, si considera que una de las partes no está cumpliendo con su obligación o con el Procedimiento Constitucional debido.

Sin embargo, el proceso electoral recientemente celebrado para renovar a la Cámara de Diputados de este Poder Legislativo, ha dejado la percepción de que la ciudadanía dejó de interesarse en la elección de sus representantes populares; no porque dude del proceso electoral, sino porque ha dejado de creer en el trabajo de los legisladores. Para una gran mayoría de los ciudadanos, el trabajo del Legislador no reporta un bien palpable en la comunidad.

En el mejor de los casos, las gestorías que a título personal llevan a cabo algunos legisladores, se perciben desde el ciudadano como una obligación de quien al fin y al cabo posee el poder y el derecho de picaporte, para de alguna manera "retribuir" el voto que el ciudadano le dio en espera de algún beneficio personal.

Pero en su calidad de cuerpo colegiado que estudia, que conoce la realidad nacional y frente a la cual propone reglas de convivencia justas que pueden redundar en bien común, en beneficio para todos, el Poder Legislativo está lejos de ser apreciado como una institución necesaria para mejorar las condiciones de vida, de distribución equitativa de oportunidades y de bienes, para el ejercicio pleno de la libertad de las personas, las familias y la comunidad entera.

Por un lado, para el ciudadano, no es pensable establecer relaciones de solidaridad con su legislador, que le permitan -en reciprocidad- hacerse responsable de los deberes que la legislación le asigna para con la comunidad. Por otro lado, en el ciudadano persiste la sensación de que la representatividad que mediante el voto depositado en el legislador ha sido traicionada cuando percibe que su legislador se ocupa en tareas ajenas a su responsabilidad.

Desde el punto de vista de Marcel Mauss, esta percepción desde los ciudadanos, no está lejos de ser real. En su *Teoría del Don*, afirma que los dones que no permiten la construcción de la solidaridad, son una contradicción. El hace este planteamiento desde la revisión de la forma y las razones del intercambio de bienes en sociedades arcaicas, pero su modelo es confirmado en la revisión de las normas de la Economía romana en su mejor época y en sistemas de intercambio en sociedades tan actuales como las de la economía moderna en Chicago.

Sostiene que el *don* es una acción de doble vía, en la que, el donador, al regalar, establece para el donatario la obligación de reciprocitar o corresponder al bien donado. En el cumplimiento de esta obligación, el testimonio público es importante, porque pone al honor funge como garantía de la reciprocidad,

"...el sistema es muy simple" dice Mauss: " la regla de que cualquier regalo debe ser

regresado en alguna forma específica lleva a un ciclo perpetuo de intercambios en y entre generaciones. En unos casos el retorno específico es de igual valor, produciendo una relación equitativa o entre pares; en otros casos, el regalo de retorno excede el valor del regalo recibido con anterioridad, produciendo una escalada de respuestas en competencia por el honor. En estos intercambios, el que no regresa un don de mayor valor, o no puede regresar por lo menos un regalo del mismo valor, está demostrando menor capacidad para reciprocitar, (o dicho de otra manera, se muestra inferior); pierde su honor y, consecuentemente, estará sujeto a su donador primero, en una relación de subordinación, por lo menos hasta que sea capaz de reciprocitar un don del mismo valor." En esta propuesta se encuentra la articulación de las instituciones de dominio o subordinación.

Y es así como somos vistos los legisladores, como personas en posición de privilegio con quienes sólo pueden establecerse relaciones de subordinación, porque lo ven en nuestras acciones, porque nuestras actitudes de grandes y caritativos donadores de bienes o servicios personales a cambio de sumisión son comunes en muchos de nosotros. Porque en las posiciones en las que estamos solemos hacernos de negocios o de clientes o de proveedorías de servicios que otros ciudadanos no pueden conseguir y que son como cobros desde nuestro poder hacia quienes hemos favorecido y nos "deben" algún favor recibido.

Según el artículo 76 , fracción II y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legislador en el Senado tiene la facultad de ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, Agentes diplomáticos, Cónsules Generales, empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. También es su facultad exclusiva, designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia de los mismos, que les someta el Presidente. Cuatro vocales de los que designa el Ejecutivo, de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, según la ley, deben ser aprobados por dos tercios de el Senado o su Comisión Permanente.

Es en el ejercicio de esta facultad en donde el legislador, como parte de un cuerpo colegiado, tiene oportunidad de establecer relaciones de solidaridad justas y equilibradas o, en caso de ocuparse al mismo tiempo de otras actividades como prestador de servicios, caer en comportamiento abusivo, no ético, incompatible con el carácter de proveedor de reglas justas para la convivencia y el bien común. Es sólo el legislador, como parte de un colegiado, quien decide el acceso o la permanencia de una persona como miembro de otro poder. Consecuentemente, el don de llegar a, o permanecer en un puesto, es un don que obliga a una reciprocidad mayor u obliga a la subordinación. Esta relación pone al legislador en condición de privilegio en su calidad de prestador de un servicio al poder público o frente al poder público respecto de otros prestadores de servicios que no tienen al mismo tiempo el poder del legislador. A esta ventaja suele llamársele tráfico de influencias, o abuso de poder.

Es así que puede estar en ventaja como contratista o proveedor, o como litigante frente a un miembro de la Corte o del Tribunal Agrario, o puede forzar a algún miembro de la Secretaría

de Hacienda a proveerle de información privilegiada o a retener algún documento necesario como prueba de un juicio para su contraparte o, lo que sería más grave, promover reformas legislativas que beneficien sus litigios.

En la plataforma legislativa que Acción Nacional propuso a la ciudadanía para el periodo 2003 – 2006, que está por comenzar, expresamos la convicción de que "La acción eficaz del aparato del Estado es parte de la definición misma de democracia. La gobernabilidad no es ausencia de descontentos, sino ambiente propicio para que florezca la responsabilidad social. Si el reto de las últimas décadas fue democratizar el camino al poder político, el nuevo reto es hacer eficaz y democrático el ejercicio de gobierno para proveer bien común." Por ello, en la etapa actual del desarrollo político de México, el desafío histórico es hacer que el régimen democrático al que la transición ha conducido pueda ser consolidado y gobernado de manera eficaz; es decir, convertirlo en rutina permanente de decisiones justas. Requerimos, decía Carlos Castillo Peraza, que Estado, gobierno y partidos entendamos la necesidad de la República junto con la necesidad de la democracia; que comprendamos que lo único peor que una República sin democracia es una democracia sin República.

Particularmente, debemos culminar la tarea de alojar al ciudadano en el protagonismo de la tarea pública. Para Acción Nacional, la persona es meta y fin social, no simplemente instrumento o medio. Por eso, la responsabilidad social entiende a la promoción de la dignidad humana no como una actitud pasiva que aguarda el mero reconocimiento de prerrogativas personales, sino como un rumbo participativo para provocar espacios donde el empeño individual y comunitario generen bienes públicos.

Si los miembros del Poder Legislativo pretendemos fortalecer la división de poderes, si nos interesa que la ciudadanía se comprometa con nosotros, sumemos a la ley de transparencia reglas claras de incompatibilidad de nuestras funciones que acoten la tentación de abusar de nuestra posición de poder para sacar ganancias personales.

Al trabajo legislativo pertinente, sumemos la limpieza y fortalezcamos la independencia e imparcialidad en el ejercicio del poder público.

Para tomar decisiones que exige el bien común, para lograr que la República prospere en la democracia y que ambas hagan avanzar a la justicia, proponemos, entre otras reformas "establecer el régimen de incompatibilidad de actividades privadas que pudieran generar conflictos de interés con la función parlamentaria."

Tenemos el deber de recuperar la confianza, la entereza moral, que han sido y prevalecerán como el sustento real de nuestra sociedad. El legislador ha de jerarquizar su convicción de servir al bien común desde su tarea de legislar y prestigiar al cuerpo colegiado al que pertenece por encima del ejercicio personal de alguna profesión o encargo al servicio de intereses particulares, con el fin de fortalecer la integridad del Poder Legislativo.

Norberto Bobbio define a la democracia "como el sistema caracterizado por tres

descripciones: no matar, no mentir y no incumplir los pactos celebrados."

Por lo anteriormente expuesto, someto a la soberanía de esta honorable cámara la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se Reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la adición de cuatro párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 62: Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su cargo, no podrán desempeñar ninguna de las siguientes comisiones o empleos:

I. De la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute de sueldo;

II. De gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del directorio de personas físicas y morales que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos;

III. Cargos similares en empresas que, durante el mandato del legislador, obtengan concesiones del Estado, mismas que comprendan la voluntad del Estado de permitir, autorizar, conceder, o en cualquier forma acordar la participación de terceros en actividades relacionadas con el Estado; y

IV. Como abogados, apoderados, representantes o asesores de particulares en negocios o asuntos judiciales por sí o por interpósita persona, cuando la contraparte o el contratante sea una autoridad ratificada, nombrada, no objetada o cualquier otra forma de designación por cualquier cámara, comisión u órganos del Congreso.

En todos estos casos, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La infracción de esta disposición, será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Transitorios

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE A LOS CATORCE DIAS DEL MES DE JULIO DEL DOS MIL TRES.

Sen. Luisa María Calderón Hinojosa

DEL SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

H. ASAMBLEA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

El suscrito Senador Fidel Herrera Beltrán, integrante de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, a nombre propio y del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa H. Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

El artículo 62 de nuestra Constitución Política está dirigido a impedir que los Diputados y Senadores puedan tener otro cargo público remunerado, es decir, que la dualidad de cargos públicos remunerados es un impedimento insalvable para ejercer el de elección popular.

El antecedente más remoto de este precepto es el artículo 129 de la Constitución de Cádiz de 1812. Con excepción de la Constitución de 1824, todas las demás Constituciones han contemplado este impedimento. Sólo con licencias de la Cámara respectiva se tendrá autorización para desempeñar otra función pública temporalmente, sin establecerse un límite de tiempo de duración de esta licencia. Algunos autores coinciden en que la licencia de un legislador no debería exceder del término de 2 años, como sucede en otros casos, como lo establece, por ejemplo, el artículo 98 Constitucional para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

A partir de 1984 se facultó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para conocer y resolver sobre la solicitud de la licencia que presenten los Diputados y Senadores. Los artículos 51, 57 y 63 Constitucionales establecen que por cada Diputado o Senador Propietario se elegirá a un suplente, quien ejercerá en caso que el propietario pida licencia, es decir, la Constitución provee la solución para el caso de un conflicto de intereses o de la probable realización de actos considerados como impedimento para ejercer el cargo de elección popular.

De la lectura del artículo 62 Constitucional se puede interpretar, literalmente, la posibilidad de que los Diputados y Senadores, en el ejercicio de su mandato, desempeñen otras actividades remuneradas, inclusive relacionadas con la actividad mercantil, industrial o profesional.

Los antecedentes Constitucionales revelan que el espíritu de legislador siempre ha sido el de

evitar las incompatibilidades parlamentarias, de garantizar la independencia de los Diputados y Senadores con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como el correcto y honesto ejercicio del mandato popular.

La legislación comparada, especialmente con países latinoamericanos como son: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, han legislado en el sentido de crear condiciones de independencia y ética parlamentaria de sus representantes populares.

Por su parte, en el Derecho Constitucional Español, se fija como prohibición a diputados y senadores hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales (Antonio Torres del Moral.- Principios de Derecho Constitucional Español.- Págs. 571 y siguientes)

De acuerdo con Quiroga Lavie (Derecho Constitución, pág. 774), "La Doctrina y la Legislación Extranjera- en Francia por ejemplo- se han orientado hacia el establecimiento de incompatibilidades selectivas en relación con actividades financieras, bancarias o en establecimientos que gozaren de ventajas otorgadas por el Estado; en el mismo sentido se ha desarrollado la tendencia a prohibir el ejercicio de la abogacía a los legisladores: en Francia, la prohibición alcanza sólo a determinados asuntos del Estado. Este autor agrega: "Entendemos que como la incompatibilidad no significa inhabilidad para ejercer el cargo, es razonable no permitirles a los legisladores desempeñar esas tareas mientras estén en funciones..."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los mayores compromisos de todo servidor público para el desempeño de sus funciones, es el de anteponer sus intereses particulares o individuales, a los que son propios de la función pública que desempeña. Dicho compromiso se incrementa cuando el cargo a desempeñar deviene de la elección popular, al ejercer de manera directa el mandato ciudadano a través del sufragio efectivo por lo que en el caso de los diputados y de los senadores adquiere mayor realce el compromiso que de este modo se les ha conferido.

La responsabilidad en el desempeño de la función legislativa, consiste esencialmente en el logro de los fines que le son propios a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, adquiriéndose una responsabilidad para la buena marcha de las instituciones democráticas, sustentada en la eficiencia y honestidad de los servidores públicos que la integran, adecuando su actuación a lo dispuesto para tal efecto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las leyes que de ella emana.

Por tal motivo, resulta necesario el establecimiento de una serie de disposiciones que regulen la actuación de los integrantes de las Cámaras, cuando la misma se refiera al ejercicio personal o particular de la profesión que les es propia, a fin de que la misma no constituya una distracción en el cumplimiento de sus funciones, ni implique una actuación incompatible con la

naturaleza de las funciones públicas que le han sido encomendadas, esto es, que resulta indispensable establecer límites a la actuación profesional de los diputados y senadores, con el fin de evitar un conflicto de intereses.

Dichas limitaciones permiten de igual manera transparentar la actuación de estos servidores públicos, garantizando la legalidad, la honradez, la eficacia, la lealtad y la imparcialidad en el desempeño de su función, salvaguardando el normal desarrollo de las actividades legislativas y cuidando el legítimo mandato popular.

En este sentido, la propuesta es tendiente a establecer en nuestra Carta Magna la prohibición para que los diputados y senadores del Congreso de la Unión, puedan dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que resulte incompatible con su actividad legislativa, con el propósito de evitar conflictos de intereses o la utilización inadecuada o privilegiada de la información a la que tienen acceso con motivo de sus cargos.

Por lo anterior, el suscrito se permite someter al Pleno de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona los párrafos segundo y tercero al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

DECRETO

ARTICULO ÚNICO.- Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 62.-

También perderá el carácter de Diputado o Senador el que durante su ejercicio gestione o celebre contratos de obras, suministros, enajenaciones o servicios con el Estado, Gobiernos de las Entidades Federativas, o Municipales y sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, cualquiera que sea la profesión que ejerza; el que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el fisco federal y en general contra la Administración Pública Federal, que implique una contraprestación patrimonial de cualquier naturaleza; los que representen o gestionen licencias, permisos, concesiones de carácter administrativo o servicios públicos que le corresponda prestar al Estado; el que ofrezca y gestione para terceros empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza; el que ejerza su profesión, cualquiera que esta sea, en negocios o asuntos públicos o el que, aprovechando su intervención como legislador en el nombramiento de cualquier servidor público, ejerza tráfico de influencia con ese motivo.

La pérdida del carácter de Diputado o Senador se dará cuando actúe por si o por interpósita persona, natural o jurídica, por medio de una sociedad mercantil o de personas de la que forme parte. Cualquier ciudadano podrá denunciar ante las Cámaras la infracción de estos impedimentos por parte de los Diputados y Senadores propietarios o suplentes en ejercicio del

cargo.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los 13 días del mes de agosto del año de 2003.

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA MEJORAR LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

El suscrito Senador Pedro Joaquín Coldwell, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, incisos h) e i), y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propongo ante esta Cámara de Senadores INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA MEJORAR LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa es de carácter constitucional, y tiene como objetivo atender las necesidades del Poder Legislativo en cuanto a su organización y mejor funcionamiento, tanto en lo referente al proceso legislativo que es una de sus más importantes atribuciones como en las facultades de control parlamentario hacia el Poder Ejecutivo.

Todas las corrientes políticas coinciden en cuanto a la necesidad de vigorizar las instituciones, y en particular al Congreso de la Unión, para definir un nuevo equilibrio en su relación con el gobierno. Por ello el Congreso de la Unión a través de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos, se dio a la tarea de analizar el actual marco jurídico que lo rige y lograr -bajo el más amplio consenso posible- la adecuación de las normas constitucionales que servirán a las Cámaras para mejorar su desempeño y cumplir con sus facultades constitucionales de cara a la nación.

La función institucional del órgano legislativo es, hoy como en otras épocas, objeto de análisis y debate. Lo importante, como se verá en la presente exposición de motivos, es que las modificaciones propuestas para la reorganización y funcionamiento del Congreso incorporan diversos instrumentos que se aplican a los sistemas parlamentarios y que resultan compatibles con el sistema presidencial. Con lo cual se favorece una nueva relación entre los órganos del poder.

El Congreso de la Unión es el órgano de la pluralidad democrática por excelencia. En él se expresan las corrientes políticas e ideológicas que conforman nuestro proceso político. Pero discutir, diferir y contrastar opiniones, no anula la posibilidad de convivir, coincidir y acordar.

El fortalecimiento del Poder Legislativo compromete a todos los mexicanos y en especial a los actores políticos, al logro de los altos objetivos consagrados en la Constitución.

Todo lo anterior requiere de adecuaciones puntuales a la organización y funcionamiento del Legislativo, de tal manera que le permitan asumir sus nuevas y viejas tareas en contexto

económico, político y social diferentes.

En este marco se inscriben las reformas constitucionales que proponemos atienden los temas que detallamos a continuación.

Régimen de Incompatibilidades

En México se necesita de un régimen más estricto y explícito de incompatibilidades respecto a las funciones de los legisladores. El objetivo de esta iniciativa gira en torno al establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los legisladores mexicanos, que no deje lugar a equívocos y que redunde en un desempeño mucho más transparente de la representación popular, evitando con ello conflictos de intereses que puedan poner en peligro las decisiones en torno al interés público. La redacción actual del artículo 62 constitucional no excluye explícitamente la posibilidad de que los senadores y diputados realicen otras actividades, con goce de sueldo o remuneración, en el sector privado, o incluso en otras fuerzas o grupos políticos o sociales, tales como los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales o asociaciones de carácter civil o asistencial; en el mismo caso está el ejercicio de las profesiones o la prestación de servicios profesionales a privados o grupos empresariales.

Como consecuencia de ello algunos personajes han ocupado sus puestos para obtener beneficios injustos para sí o personas allegadas, agravando dicha conducta que se realiza en perjuicio de la federación, de los estados o municipios, en una palabra: de la sociedad. Ante estas situaciones el derecho como instrumento regulador de la conducta humana tiene que orientar dichas conductas hacia la justicia y el bien común frenando todo abuso de poder, esto se procura mediante instituciones jurídicas como el establecimiento de incompatibilidades para los funcionarios.

La propuesta de un régimen más específico y riguroso de incompatibilidades -como lo proponemos en la presente iniciativa- tiene como principales objetivos: 1) garantizar el cumplimiento del principio de división de poderes, 2) asegurar y preservar la independencia y control político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, y 3) evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.

Por ello se propone la modificación del artículo 62 de la Constitución federal para establecer la prohibición expresa de desempeñar -de manera simultánea a la función legislativa- cualquier otro empleo, cargo o comisión público o privado. Además para cumplir con tal fin, se establece la obligación de las Cámaras de contener un registro de intereses.

Equilibrio temporal de los periodos de sesiones ordinarios y los de la Comisión Permanente

Con esta reforma, se pretende homogeneizar la duración de los periodos ordinarios y los de la Comisión Permanente, de manera que ambos periodos durarán 3 meses y medio cada uno, y los de la Comisión Permanente 2 meses y medio. Con ello se pretende organizar los trabajos

de la agenda legislativa que deberá ser discutida en los periodos ordinarios, de manera que en los recesos, las comisiones elaboren los dictámenes y realicen los estudios necesarios respecto de las iniciativas presentadas por los legisladores.

La reforma al artículo 67

Esta modificación es de técnica legislativa, en razón de que este artículo contempla la posibilidad de que el Congreso o una de sus Cámaras sesione de manera extraordinaria para tratar algún asunto de su competencia y el artículo 69 constitucional establecía la obligación del presidente de la Comisión Permanente de informar las razones que motivaron dicha convocatoria, en tal sentido se traslada la parte relativa del artículo 69 al segundo párrafo del artículo 67 para que en éste último queden contempladas ambas disposiciones.

Informe presidencial y rendición de cuentas

La modificación sobre la obligación constitucional del Presidente de la República de presentar un informe sobre el estado general que guarda la administración pública federal, atiende a un fenómeno de interés político de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, ya que si las condiciones políticas y del momento lo permiten, el presidente podrá asistir a la sesión de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias y presentar personalmente su informe, sin embargo si las condiciones políticas son adversas a la presencia del jefe de Estado a dicha sesión bastará con la presentación escrita ante el Congreso de la Unión.

Posteriormente las Cámaras del Congreso podrán citar a comparecer bajo protesta de decir verdad a los servidores públicos que considere necesarios para la glosa correspondiente para hacer más eficiente la rendición de cuentas. La reforma al artículo 70 integra facultades de control para la rendición de cuentas del Ejecutivo federal, que se encontraban en el artículo 93 constitucional, readecuando y ampliando las instituciones y dependencias que deberán cumplir con esta obligación ante las Cámaras del Congreso de la Unión así como la inclusión de los particulares para efectos informativos.

De esta manera se establece la pregunta parlamentaria, que podrán hacer las Cámaras al titular del Ejecutivo federal y éste deberá responder por escrito en un plazo no mayor a 15 días.

Iniciativa Popular

Se constitucionaliza el derecho de iniciativa legal a favor de los ciudadanos; esta propuesta atiende la demanda histórica en materia de participación ciudadana que ha sido impulsada por diferentes grupos organizados de la sociedad civil.

La misma intención se encuentra plasmada en diferentes iniciativas presentadas por los diversos grupos parlamentarios.

Iniciativa preferente al Presidente de la República y a los grupos parlamentarios

En un escenario de gobierno dividido como el que el país ha vivido por ya casi una década, en el cual el Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta de su partido en las Cámaras del Congreso, se requiere adoptar los mecanismos que propicien una relación más fluida y eficiente entre los poderes que intervienen en el proceso de creación y perfeccionamiento del orden jurídico nacional.

En este sentido, la presente iniciativa tiene por objeto proponer un rediseño del marco constitucional que rige el proceso legislativo, con el objeto de impulsar mecanismos que permitan destrabar y agilizar los proyectos de reforma legal que el Ejecutivo en ejercicio de su facultad constitucional presenta a la consideración de las Cámaras, por lo que se propone la modificación al artículo 71 constitucional.

Existen temas en los cuales es necesario que el Poder Legislativo emita su opinión; es inadmisibles que el Congreso congele iniciativas que son de suma importancia para la ejecución del plan de gobierno del propio Ejecutivo y se mantengan en comisiones sin emitir opinión alguna al respecto.

Es importante precisar que el hecho de otorgar o conceder un trámite especial, urgente o preferente a las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo federal no implica una subordinación del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, sino un espacio de preferencia en el tiempo de los legisladores para que discutan los temas que resultan de especial interés para la ejecución del plan de gobierno del Ejecutivo en turno.

Dicha iniciativa preferente la podrá ejercitar el titular del Ejecutivo sólo en la sesión de apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión, y podrá presentar hasta dos iniciativas con el carácter de preferente, las cuales tendrán que discutirse y, en su caso aprobarse a más tardar el día que concluya el periodo de sesiones ordinarias.

Los grupos parlamentarios, representados en cada una de las Cámaras del Congreso, gozarán de este derecho en razón de la importancia que en el debate nacional se incorporen temas a manera de iniciativa que la diversidad política genera, si bien es cierto se deben debatir la agenda del gobierno, la tarea de gobierno es compartida y corresponde al Congreso de la Unión la facultad de control mediante la aprobación previo debate de los temas que sean de su interés, y que así presenten los diferentes grupos parlamentarios.

Se establecen restricciones en cuanto a la materia de éstas, por lo que no podrán tener el carácter de iniciativa preferente, las referidas al Presupuesto de Egresos de la Federación así como al sistema electoral y de partidos.

Proceso Legislativo

Uno de los artículos de mayor impacto en el trabajo parlamentario es el que establece el

procedimiento legislativo, contenido en el artículo 72 constitucional. La iniciativa contempla una importante reestructuración a este dispositivo constitucional, en los siguientes términos:

19. En primer lugar, en concordancia con las modificaciones propuestas al artículo 70, el nuevo artículo 72 recibe, particularmente en el proemio y en una nueva fracción I), los contenidos relativos a las formalidades de promulgación de las leyes, que ahora se encuentran en el primer párrafo del vigente numeral 70.

20. La iniciativa propone la distinción de dos periodos o "diálogos legislativos", en el procedimiento de creación de leyes y decretos. En el primero de ellos, se desarrolla un diálogo entre las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión. En el segundo, el procedimiento tiene lugar entre las dos Cámaras del Congreso y el titular del Poder Ejecutivo, una vez que ha sido aprobado un proyecto por el Congreso. Consecuente con esta distinción, las distintas fracciones regulan, en primer término, las cuestiones del diálogo intercamaral, en las fracciones A) a C), y en las fracciones D) y E) establece las reglas aplicables para el diálogo externo con el Ejecutivo, particularmente las cuestiones del veto presidencial.

21. Contempla, en general, la necesidad de ofrecer vías concluyentes en el procedimiento legislativo.

22. Establece la posibilidad de ordenar la publicación directa del proyecto aprobado por el Congreso y que no haya sido observado o rechazado por el titular del Ejecutivo federal, en el inciso H), párrafo segundo.

23. Fija la procedencia de "sanciones jurídicas" a los proyectos no aprobados por el Congreso de la Unión, tanto en el primer párrafo del inciso A), como en el inciso B).

24. Impulsa la posibilidad de lograr entendimientos jurídicos cuando exista interés en ello por las comisiones y las mesas directivas de ambas Cámaras, mediante la incorporación de la figura de proyecto único, que sería desarrollado por comisiones trabajando en conferencia, como lo marca el nuevo párrafo segundo del inciso E).

25. La conservación de las reglas de procedimiento legislativo que se estime adecuadas para un trabajo legislativo eficiente.

En consecuencia con lo anterior, el artículo 72 constitucional que se propone contiene los siguientes procedimientos legislativos:

o) Procedimiento sencillo de aprobación, cuando ambas Cámaras y el Ejecutivo federal están de acuerdo con el proyecto, sin modificación alguna (fracción A), primer párrafo)

p) Procedimiento sencillo de rechazo, cuando la propia Cámara de origen ha rechazado el proyecto, es decir, no ha superado ni siquiera el primer escalón del procedimiento (fracción A), segundo párrafo).

- q) Procedimiento con un rechazo total por la Cámara revisora, una especie de "veto total intercamaral" (fracción B)).
- r) Procedimiento con un rechazo parcial por la Cámara revisora, una especie de "veto parcial intercamaral" (fracción C)).
- s) Procedimiento que faculta a la creación de un proyecto único por ambas Cámaras (fracción C)), párrafo segundo)
- t) Procedimiento de ejercicio de veto por parte del Poder Ejecutivo (fracciones D) y E)). La iniciativa considera que la nueva redacción y estructura del artículo 72 favorecerá el trabajo legislativo, facilitando el diálogo entre los órganos que intervienen en él y ofrecerá mayor certidumbre jurídica en el trabajo parlamentario.

Régimen interno de las Cámaras del Congreso de la Unión

Se rescata el espacio de la fracción VI del artículo 73 que actualmente se encuentra derogada, estableciendo el texto del segundo y cuarto párrafos del artículo 70, relativo a la facultad del Congreso para emitir la ley que regule su estructura y funcionamiento internos, que dejará de ser orgánica y será Ley General del Congreso de la Unión.

Respecto de la regulación interna de cada Cámara en se dispone en el artículo 77 que cada una de las Cámaras del Congreso, sin intervención de la otra, deberá expedir su Reglamento Interno, así como dictar disposiciones relativas a su régimen interior y nombrar a los empleados de los órganos de apoyo técnico.

La modificación prevista en la fracción III atiende al reconocimiento de la Mesa Directiva como órgano de representación de las Cámaras, ya que anteriormente las comunicaciones ante el Poder Ejecutivo y entre las Cámaras se reconocían a través de las comisiones.

Se establece también la facultad de cada una de las Cámaras para organizar el sistema de comisiones y que éstas cuenten con los mecanismos necesarios para desarrollar las facultades concedidas a las Cámaras en el artículo 70 constitucional.

Se reconoce constitucionalmente la facultad de los senadores y diputados para formar grupos parlamentarios en cada una de sus Cámaras de acuerdo a su filiación partidaria.

De la Comisión Permanente

Se adiciona la última parte de la fracción VIII del artículo 78 para otorgar una facultad a la Comisión Permanente relativa a la toma de protesta de ley de los legisladores suplentes cuando han sido llamados para ejercer el cargo; eliminando por tanto la restricción de que los legisladores suplentes debieran esperarse al periodo ordinario de sesiones más próximo para

poder integrarse a sus funciones legislativas.

Facultar al Presidente de la República para ausentarse del país sin necesidad de permiso por parte del Congreso de la Unión hasta por siete días.

Se reforma el artículo 88 para facultar al Presidente de la República a ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. en caso de que el viaje sea hasta por 7 días. Por otro lado se fortalece la facultad de este para solicitar al titular del Ejecutivo federal un informe de las gestiones realizadas ya sea antes o después del viaje según corresponda.

Artículo 93

En atención que los dos últimos párrafos de este artículo se trasladaron al artículo 70, el artículo 93 sólo queda con un párrafo en su contenido.

Fuero Constitucional

Respecto a este tema, no fue posible llegar a un consenso definitivo y el acuerdo fue presentar las 2 iniciativas conjuntas de manera que sean las comisiones del Congreso las que logren una propuesta respecto al tema, lo cual indica la necesidad de estudiar a fondo el asunto. Ambas propuestas coinciden en la necesidad de limitar el fuero para no ser sujeto a proceso y establecen reformas al artículo 111 constitucional para que un servidor público pueda ser sujeto a proceso penal sin que sea necesario para ello la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, y por ende su separación del cargo, pero difieren en el momento y forma en el que pierden la protección constitucional, ya que la propuesta del Partido de la Revolución Democrática sugiere que el juez podrá solicitar que la misma protección sea retirada, ya sea una vez dictada la sentencia condenatoria en primera instancia, o atendiendo a la gravedad o trascendencia de los delitos, solicitud que resolverá la cámara baja directamente y sin dictamen alguno.

En la propuesta del Partido Acción Nacional, la inmunidad se pierde una vez que se tenga sentencia condenatoria firme, sin necesidad de procedimiento alguno ante la Cámara de Diputados, y consecuencia desaparece de la fracción V del artículo 74 de la Carta Magna la figura de declaración de procedencia.

Ambas propuestas establecen que en el caso de 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, acusados por la comisión de delitos federales, se observarán las mismas disposiciones y la protección procesal que en caso de los servidores públicos federales previstos en el primer párrafo del artículo 111 constitucional.

Las dos clarifican que una vez que cuando el servidor público se encuentre separado de su encargo, en razón de licencia o su equivalente, perderá la inmunidad procesal constitucional.

Por lo anterior expuesto y motivado, y en atención a las facultades que nos otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley para la Reforma del Estado, presentamos a esta soberanía la presente:

Iniciativa que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de estructura y funcionamiento del Poder Legislativo federal

Artículo Único. Se reforman los artículos 62, párrafos primero y tercero del 65, el primer párrafo del 66, 67, 69, 70, 71, 72, la fracción VI del 73, 77, fracción VIII 78, y 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación, de las entidades federativas o de los municipios 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.

Tampoco podrán desempeñar actividades o percibir beneficios, ingresos, concesiones, prestaciones o emolumentos que sean incompatibles con el ejercicio de sus funciones. La ley determinará las actividades y situaciones que generen incompatibilidades. Al inicio de sus funciones, deberán rendir informe al registro de intereses y patrimonial que para tales efectos señale la ley.

Las mismas reglas se observarán con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio.

La infracción de estas disposiciones será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 65. El Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley.

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese año. El segundo periodo no podrá prolongarse

más allá del 15 de junio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, prevalecerá la fecha que más se acerque a la de terminación.

Artículo 67. ...

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso, o de una de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Cada una de las Cámaras podrá realizar la glosa correspondiente y, en ejercicio de sus facultades, podrá citar a comparecer bajo protesta de decir verdad a los servidores públicos que considere necesarios para una eficaz rendición de cuentas.

La ley regulará la participación de los legisladores en el ejercicio de esta facultad.

Artículo 70. Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades de la administración pública paraestatal, así como a los titulares de los órganos constitucionales y legales autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Podrán también llamar, para efectos informativos, a particulares.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación al titular del Ejecutivo federal y de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su formulación.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

9. Al presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; III. A las legislaturas de los estados, y

IV. A los ciudadanos que suscriban una iniciativa popular en los términos que la ley determine. Esta no procederá en materias de carácter tributario o internacional.

Las iniciativas se sujetarán a los trámites que establezcan la ley y los reglamentos.

El día de la apertura de cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y los grupos parlamentarios podrán presentar hasta dos iniciativas para trámite legislativo preferente, las cuales deberán ser discutidas y votadas por ambas Cámaras a más tardar el último día de sesiones ordinarias del periodo que corresponda.

No podrán tener el carácter de iniciativas preferentes las que versen sobre el Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos de la federación y sobre el sistema electoral y de partidos.

Artículo 72. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. El proyecto de ley o decreto cuya resolución sea competencia de ambas Cámaras, se discutirá sucesivamente en ellas, observándose la ley y reglamentos parlamentarios sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen por la mayoría absoluta, pasará para su discusión y aprobación en la otra. Si ésta lo aprobare con la misma mayoría, se remitirá al Ejecutivo quien deberá publicarlo en un plazo de 30 días naturales siguientes a su recepción.

Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del período legislativo.

b) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A), pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo ordinario de sesiones.

c) Un proyecto de ley o decreto podrá ser desechado en parte, modificado o adicionado por la mayoría absoluta de la Cámara revisora. La nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados por ambas Cámaras, que deberán publicarse en medio de comunicación oficial de la Cámara para garantizar su inalterabilidad. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la misma mayoría en la Cámara de su origen, se pasará al Ejecutivo para su publicación.

Si la Cámara de origen desechara por la mayoría absoluta de los presentes las adiciones o reformas de la Cámara revisora, el proyecto original volverá a ésta para que tome en consideración las razones de aquella, y de aprobarse pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A); pero si por la misma mayoría se desecharen en esta segunda revisión las adiciones o reformas, las comisiones de dictamen de ambas Cámaras podrán solicitar a sus respectivas Mesas Directivas, de común acuerdo, que autoricen trabajar en conferencia para la elaboración de un proyecto único. Dicho proyecto se devolverá a la Cámara de origen para los efectos de la fracción A), este proyecto único habrá de ser aprobado o desechado en su totalidad por ambas Cámaras. En caso de negativa a la autorización o de no producirse acuerdo en comisiones durante el trabajo en conferencia, todo el proyecto se entenderá desechado y no podrá volver a presentarse hasta una vez concluido el siguiente periodo ordinario de sesiones.

d) El Poder Ejecutivo tiene la facultad de desechan un proyecto de ley o decreto, o de realizar observaciones parciales al proyecto, remitiéndolas a la Cámara de su origen dentro de 30 días naturales, y en los recesos de las Cámaras a la Comisión Permanente.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

e) Si la Cámara de origen aprueba por las dos terceras partes del número total de individuos presentes el proyecto desechado en su totalidad u observado parcialmente por el Ejecutivo, dicho proyecto pasará otra vez a la Cámara revisora. Si en ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

El proyecto de ley o decreto que haya sido objeto de observaciones parciales por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de origen. Si esas observaciones fuesen aprobadas por la mayoría absoluta, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si las observaciones fueren sancionadas por la misma mayoría en ésta, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para su promulgación.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Aquellos referidos a la materia internacional se discutirán primero en la Cámara de Senadores.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

h) 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 proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

La Cámara de origen podrá ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la ley o el decreto aprobado, en caso de que el Ejecutivo no lo haya realizado dentro del plazo señalado en la fracción A).

i) Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. ...

VI. Para expedir la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso por el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes de cada una de sus Cámaras. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

VII. a XXX. ...

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Expedir, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, su Reglamento interior;

II. Dictar resoluciones relativas a su régimen interior y nombrar los empleados de sus órganos de apoyo técnico;

III. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de su Mesa Directiva.

IV. Organizar el sistema de comisiones de acuerdo a los principios de pluralismo, proporcionalidad y transparencia. Para desarrollar sus funciones de control, las comisiones dispondrán de los mecanismos contenidos en el artículo 70, en lo que les sea aplicable de conformidad con las normas legales y reglamentarias;

V. A fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en cada Cámara, los diputados y senadores se agruparán según su afiliación de partido, en los términos que determine la ley; y

VI. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro de la segunda parte del término del ejercicio legislativo correspondiente.

Artículo 78. ...

...

I. a VII. ...

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, así como tomar la protesta de ley a los respectivos suplentes que sean o hayan sido llamados para el ejercicio del cargo.

Artículo 88. El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, salvo que su ausencia sea hasta por siete días naturales, en cuyos casos deberá comunicar por escrito a las Cámaras del Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, los motivos del viaje, por lo menos con tres días naturales de antelación a su salida. Concluido cualquier viaje al exterior, enviará al Senado de la República un informe pormenorizado.

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

SENADOR PEDRO JOAQUÍN COLDWELL

Salón de Sesiones del Senado de la República, México, D. F., siendo 17 días del mes de junio de 2008.

DEL SEN. RUBÉN CAMARILLO ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del

H. Congreso de la Unión,

Presentes.

Los suscritos, Senadores de la República de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II de los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La representación popular y nacional en nuestro país, encuentra su origen en la voluntad del pueblo mexicano, que decidió constituirse en una República democrática, representativa y federal. Igualmente, optó por conformar un gobierno cuyo ejercicio se deposita en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En esta división, cada uno de ellos ejerce sus atribuciones de manera autónoma, en un sistema de frenos y contrapesos.

En México, como en las democracias modernas, los titulares del poder público son representantes de la nación y su poder es legítimo en tanto dimana del pueblo y está fundado en la ley; además, tales depositarios deben actuar con apego a los principios que regulan sus funciones.

Además de su carácter de representante popular, el legislador tiene la importante responsabilidad de elaborar, discutir y, en su caso, aprobar las leyes que establecen las reglas de organización y funcionamiento del Estado y su relación con la ciudadanía.

Igualmente, senadores y diputados son titulares del control parlamentario respecto de los poderes Ejecutivo y Judicial y, en colaboración con ambos, participan en la conformación de múltiples actos jurídicos complejos.

La labor de los legisladores debe merecer el aprecio y consideración de la sociedad, por lo que resulta impostergable establecer los mecanismos necesarios y fortalecer los ya existentes, para un mejor desempeño de la función legislativa.

La sociedad exige que su Congreso la provea de los bienes públicos que sólo de él dependen y pueden esperarse en la gestión del bien común: leyes buenas, presupuestos justos, cuentas claras y transparentes, decisiones prudentes, unidad en la diversidad, respeto en la pluralidad y tolerancia al adversario.

La labor de todo servidor público debe dirigirse por los principios esenciales de la ética. La legislación debe vincular los valores humanos, con la correcta conducción del Estado. La honestidad y la eficacia son postulados permanentes e inquebrantables de todo aquél que ejerce un puesto público. Por ello, el legislador debe ceñir su actuación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia y eficiencia.

A ese respecto, cabe señalar que los iniciadores tenemos la firme convicción de que legislar es una función que exige dedicación y esfuerzo de tiempo completo. En consecuencia, resulta incompatible con el desempeño -de manera simultánea- de cualquier otro empleo, cargo o comisión público o privado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los legisladores deben abstenerse de ejercer cualquier otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, para así garantizar la independencia y control político que ejerce el Poder Legislativo, y evitar que distraigan su atención en actividades distintas a su honroso encargo.

A mayor abundamiento, la Ley Fundamental prohíbe el empleo público y privado a quienes desempeñan la función judicial, así como al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Más aún, el legislador federal es titular de la inmunidad procesal en materia penal que otorga el artículo 111 constitucional y -como es de explorado derecho- el objetivo de tal protección es la dignidad y la autonomía de la función legislativa, no la persona de quien la detenta. Ahora bien, dicha inmunidad es permanente, es decir, no cabe distinguir si quien la tiene realiza o no, en un momento dado, actividades legislativas o de otra naturaleza.

Esta conclusión fortalece la postura que sostiene que el legislador debe serlo íntegra y plenamente; sin distracciones o compromisos más allá de sus tareas legislativas, de fiscalización y control, parlamentarias y jurisdiccionales especiales que le asigna la Constitución.

También es importante señalar, a la luz del derecho comparado, que países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Perú y Panamá, entre otros, impiden que los diputados y senadores realicen actividades distintas a su función.

Además, se hace oportuno recordar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obliga a los Estados miembros a generar los instrumentos legales necesarios, a fin de fomentar el desempeño honesto de la función pública.

En aras de contribuir al fortalecimiento y transparencia del Poder Legislativo Mexicano, los senadores del Partido Acción Nacional estamos convencidos de la necesidad de establecer supuestos normativos que regulen, prohíban y, en su caso sancionen, el ejercicio de aquellas actividades incompatibles o que en determinadas circunstancias generen conflicto de intereses con el desempeño de la función legislativa.

De conformidad con los razonamientos y motivaciones antes expuestos, esta Iniciativa pretende incorporar al orden jurídico nacional, criterios de incompatibilidad en el ejercicio del cargo de legislador, para lo cual es necesario reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como desarrollar la reglamentación pertinente a la modificación constitucional en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El actual Título Primero de la legislación orgánica del Congreso, denominado "Del Congreso General", no cuenta con capitulado. En esta iniciativa, proponemos que cuente con dos de ellos: el primero relativo a "Disposiciones Generales", y el segundo "Del régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses en la función legislativa".

El propósito es incorporar en la Ley Orgánica del Congreso General, el régimen de actividades incompatibles con la función legislativa, las sanciones para el caso de incumplimiento, así como el órgano encargado de ordenarlas. Asimismo, se propone establecer la obligación de los legisladores de declarar el posible Conflicto de Interés que pudiera suscitarse en el ejercicio de su cargo.

Al efecto, la Comisión Jurisdiccional de cada Cámara, será el órgano responsable de vigilar que los legisladores no realicen actividades incompatibles ni incurran en los supuestos conflictos de interés previstos en la ley. En virtud de lo anterior, se propone que sea la comisión señalada la que reciba, conozca, resuelva y, en su caso, determine las sanciones respecto de las infracciones que se hubieran cometido.

En ese orden de ideas, cuando la Comisión Jurisdiccional conozca de alguna probable violación al régimen de incompatibilidades, elaborará el dictamen correspondiente que contenga los elementos de convicción, así como las manifestaciones que el legislador implicado formule en su defensa. Tal dictamen será sometido al pleno de la Cámara respectiva para que ésta resuelva lo conducente.

La construcción y, sobre todo, la consolidación de un sistema de representación popular nacional confiable y transparente es una labor que no será fácil, pero es un imperativo democrático impostergable.

Revalorar y dignificar la función legislativa es un deber indeclinable de esta Legislatura.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta H. Cámara de Senadores, el siguiente proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y SE ADICIONAN LOS CAPÍTULOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL TÍTULO PRIMERO DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON LA INCORPORACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 13 BIS AL 13 BIS 7, UN PÁRRAFO SEGUNDO AL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 40 Y UN NUMERAL 2 AL ARTÍCULO 101.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 62.- Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar ninguna otra comisión, empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, de los municipios o delegaciones, o de particulares, por los cuales se disfruten remuneraciones o prestaciones económicas o sin ellas, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación, a no ser que se trate de cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

La ley establecerá el régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses en la función legislativa.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adicionan los capítulos Primero y Segundo al Título Primero, los artículos 13 bis al 13 bis 7, un párrafo segundo al numeral 5 del artículo 40 y un numeral 2 al artículo 101, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Del Congreso General

Capítulo Primero

Disposiciones generales

Artículos 1º a 13.- ...

Capítulo Segundo Del régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses en la función legislativa

Artículo 13 Bis.- La función legislativa es incompatible con cualquier comisión, empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, de los municipios o delegaciones, o de particulares, por los cuales se disfruten remuneraciones o prestaciones económicas o sin ellas, a menos que medie licencia previa de la Cámara respectiva. La contravención a esta prohibición será sancionada con la pérdida del cargo.

Se exceptúan de esta disposición los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

En consecuencia, en el ejercicio de su profesión u oficio, los diputados y senadores estarán sujetos a las limitantes que impone la presente ley.

Artículo 13 Bis 1.- Todo legislador será responsable de observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia y eficiencia en el desempeño de su trabajo legislativo.

Artículo 13 Bis 2.- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión deberán utilizar los recursos públicos que tengan a su disposición, exclusivamente para los fines a que estén destinados.

Artículo 13 Bis 3.- Para el adecuado ejercicio de la función legislativa, los diputados y senadores no podrán:

I. Intervenir, participar o gestionar en la atención, tramitación, discusión, votación o resolución de aquellos asuntos en los que tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo los que pudieren implicar beneficio propio o en favor de su cónyuge, parientes por consanguinidad hasta el cuarto grado, por afinidad hasta el segundo grado o de terceros con quienes mantengan, o hubieran mantenido en los últimos cinco años, relaciones profesionales, laborales o de negocios.

II. Intervenir, participar o gestionar en los asuntos que pudieren beneficiar o incidir de cualquier forma, respecto de personas morales en las cuales el legislador o las personas referidas en la fracción anterior, sean, o hubieran sido en los últimos cinco años, titulares de acciones, partes sociales o cualquier otro título;

III. Gestionar, por sí o por interpósita persona, ante cualquier órgano de la Administración Pública federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique algún beneficio económico en favor de terceros.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, no limita a diputados y senadores a realizar trabajos de gestión en asuntos de interés público de sus representados ante autoridades de otros Poderes y órdenes de gobierno;

IV. Fungir como representante o apoderado legal de empresas nacionales o extranjeras, ni intervenir de modo alguno en empresas que contraten con el Estado obras, suministros o prestación de servicios públicos;

V. Obtener concesión, que implique beneficio propio o de terceros, para la explotación de bienes o prestación de servicios públicos, y

VI. Ejercer asesoría jurídica, técnica o de cualquiera otra naturaleza, por sí o por interpósita persona, a empresas que presten servicios públicos o tengan contratos o concesiones del Estado, así como a cualquier tercero cuando, en este último caso, exista beneficio propio o para las personas a que se refieren las fracciones I y II.

La contravención a lo dispuesto en este artículo, será sancionada con la pérdida del cargo de diputado o senador, según sea el caso, en los términos que señala la presente ley y con independencia de las consecuencias penales que puedan suscitarse. Artículo 13 Bis 4.- Los diputados y senadores deberán abstenerse de aprovechar la posición que su cargo les confiere para inducir indebidamente a otro servidor público, en cualquier ámbito, a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior.

Artículo 13 Bis 5. - Los legisladores se abstendrán de solicitar, aceptar o recibir, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, pagos, retribuciones, dádivas, cargos, empleos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere el artículo 13 bis 3.

Artículo 13 Bis 6.- En todo caso, el registro de situación patrimonial que se lleva de diputados y senadores, debe incluir bienes muebles e inmuebles, acciones, partes sociales, fideicomisos y demás actos jurídicos o títulos con fines económicos de los que el legislador, su cónyuge y sus dependientes económicos sean titulares o beneficiarios.

Además, en un anexo de su declaración patrimonial, los legisladores deberán manifestar todas las actividades que les proporcionen o puedan proporcionarles ingresos económicos adicionales a las remuneraciones propias de su cargo.

En su caso, la Comisión Jurisdiccional podrá conocer dicha información.

Artículo 13 Bis 7.- La Comisión Jurisdiccional de la Cámara respectiva conocerá, resolverá y, en su caso, determinará las contravenciones a lo dispuesto en el presente capítulo.

Artículo 40.- ...

1. a 4. ...

5. ...

La Comisión Jurisdiccional es responsable de vigilar la vigencia del régimen de actividades incompatibles y de conflicto de intereses con la función legislativa previsto en la presente ley. Para tal efecto, recibirá, conocerá, resolverá cualquier denuncia sobre el particular. En todo caso, formulará un dictamen que contenga los elementos de convicción y las manifestaciones que el diputado implicado argumente en su defensa, y lo someterá al Pleno de la Cámara, para que ésta resuelva en definitiva.

Artículo 101.- ...

1. ...

2. La Comisión Jurisdiccional es responsable de vigilar la vigencia del régimen de actividades incompatibles y de conflicto de intereses con la función legislativa previsto en la presente ley. Para tal efecto, recibirá, conocerá, resolverá cualquier denuncia sobre el particular. En todo caso, formulará un dictamen que contenga los elementos de convicción y las manifestaciones que el senador implicado argumente en su defensa, y lo someterá al Pleno de la Cámara, para que ésta resuelva en definitiva.

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A T E N T A M E N T E

**POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN
SEN. RICARDO F. GARCIA CERVANTES
SEN. RUBEN CAMARILLO ORTEGA
SEN. SANTIAGO CREEL MIRANDA
SEN. ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ
SEN. MARTHA LETICIA SOSA GOVEA
SEN. FEDERICO DÖRING CASAR
SEN. LUIS ALBERTO COPPOLA JOFFROY**