

Capítulo cuarto. Las propuestas nacionales de reforma . . . . .	127
I. Antecedentes . . . . .	127
II. Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados . . . . .	130
1. Las que aluden a las incompatibilidades . . . . .	130
2. Las que se refieren a la ética parlamentaria . . . . .	134
3. Las iniciativas sobre cabildeo . . . . .	137
4. El Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados . . . . .	144
III. Las iniciativas presentadas en el Senado . . . . .	147
1. Las iniciativas sobre incompatibilidades . . . . .	147
2. Las propuestas sobre cabildeo en el Senado. . . . .	151
3. La propuesta de la Comisión Especial para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendi- ción de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión. . .	157

## CAPÍTULO CUARTO

### LAS PROPUESTAS NACIONALES DE REFORMA

#### I. ANTECEDENTES

Las propuestas legislativas en materia de incompatibilidades parlamentarias que se vienen sucediendo en México con posterioridad al año 2000 tienen relación con el proceso de transición y consolidación democráticas;<sup>168</sup> específicamente con lo que en México hemos llamado Reforma del Estado.<sup>169</sup> Hay un buen número de iniciativas presentadas por los legisladores de ambas cámaras que hasta el momento no han obtenido dictámenes favorables. Las razones de por qué no se avanza en las reformas institucionales en México son principalmente de índole política: la existencia de gobiernos divididos, las distintas concepciones que los partidos y los grupos parlamentarios tienen sobre la reforma del Estado, la complejidad del calendario electoral nacional que impide las negociaciones entre los partidos en un clima de serenidad, así como los intereses de los poderes fácticos que se oponen a una reforma del Estado que permita concluir la transición democrática y que profundice en el pluralismo, la transparencia, el respeto y la garantía a los derechos humanos al interior de las instituciones públicas y en la sociedad.

<sup>168</sup> La bibliografía sobre transición y consolidación democráticas es muy extensa. Entre otros véase: O'Donnell, Guillermo *et al.* (comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, 4 vols.; Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

<sup>169</sup> Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001; Camacho Solís, Manuel (comp.), *Diálogos nacionales. ¿Es posible un pacto nacional?*, México, UNAM, 2001.

El sistema partidocrático que ha sustituido al sistema de partido hegemónico constituye un lastre para una reforma institucional profunda.<sup>170</sup> Por otra parte, las propuestas sobre las incompatibilidades vienen vinculadas a temas aledaños como la reforma integral al estatuto del parlamentario, la ética parlamentaria, la regulación del cabildeo, las responsabilidades administrativas, penales y políticas de los legisladores, los órganos y procedimientos que conocerían de esas responsabilidades, la profundización en la transparencia y en la deliberación en el Congreso, la construcción de la voluntad legislativa de abajo hacia arriba, el fortalecimiento de las comisiones, entre otros muchísimos temas que se encuentran en la discusión congresional, pero que no acaban de prosperar.<sup>171</sup> Para poner un ejemplo de lo anterior, remito al dictamen que el 15 de diciembre de 2005, que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos Segunda, presentaron al pleno del Senado, en donde se estudiaron y dictaminaron diversas iniciativas de reforma constitucional sobre modernización legislativa correspondientes a la LVIII y LIX legislaturas.

El citado dictamen<sup>172</sup> aborda, entre otros, los siguientes temas: 1) las incompatibilidades parlamentarias, en donde se concluye que la incompatibilidad pública del legislador no sólo sea respecto a cargos o empleos de la Federación y los estados, sino también en cuanto a cargos o empleos municipales o del Distrito Federal, así como una modificación al artículo 62 constitucional para incluir las incompatibilidades derivadas de conflictos de interés, con lo que se indica una prohibición general para las actividades o situaciones que generen ese conflicto, referidas a la percepción de beneficios incompatibles con el ejercicio de las funciones y actividades legislativas, aunque se deja a la ley la precisión de las actividades incompatibles; 2) la modificación de los artículos 65 y 66 constitucionales para ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones que se propone comprenda del primero de marzo al quince de junio de cada año, lo que haría un total de tres meses y medio para ese periodo, igualando el tiempo de duración en el primer periodo; 3) se insiste en una reordenación más coherente de las actividades de control del Congreso; así, se admite que éste cite no sólo a

<sup>170</sup> Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 207-211.

<sup>171</sup> Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, 2006, pp. 293-312.

<sup>172</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/59/2005/dic/20051216.html>.

funcionarios sino incluso a particulares; 4) se manda institucionalizar a los grupos parlamentarios del Senado; 5) se contempla la iniciativa legislativa popular en el artículo 71 constitucional en los términos que determine la ley; 6) se reestructura el proceso legislativo para permitir el “diálogo legislativo”; así, se proponen los siguientes procedimientos que estarían previstos en el artículo 72 constitucional: a) procedimiento sencillo de aprobación, cuando ambas cámaras y el titular del Ejecutivo federal están de acuerdo en el proyecto; b) procedimiento sencillo de rechazo, cuando la cámara de origen ha rechazado la iniciativa; c) procedimiento que implica un rechazo total —una especie de “veto total intercameral”— del proyecto por la cámara de revisión; d) procedimiento que implica un rechazo parcial —una especie de “veto parcial intercameral”— del proyecto de la cámara de revisión; e) procedimiento que incorpora la modalidad de la presentación de un proyecto alternativo por la cámara de revisión; f) procedimiento que faculta a las mesas directivas de ambas cámaras para que, a petición de las correspondientes comisiones de las cámaras, autoricen la elaboración de un proyecto único ante la falta de acuerdo; y, g) procedimiento en el caso de ejercicio de veto por parte del Ejecutivo; 7) se busca salvaguardar la facultad expresa de cada cámara para dotarse de sus reglamentos; 8) se fortalecen las comisiones; 9) se determina que la inmunidad para los altos servidores públicos no proceda en casos de flagrancia o cuando el legislador se encuentre con licencia autorizada; y, 10) se señala que la aprobación del presupuesto y de los tratados debe corresponder a ambas cámaras.

El ejemplo anterior nos muestra cómo el Poder Legislativo nacional vive un momento de redefinición de su marco jurídico, y cómo dentro de ese marco juega un papel muy importante la determinación de un nuevo estatuto parlamentario, en donde las incompatibilidades parlamentarias tendrían un lugar destacado. A efecto de desarrollar diversas propuestas, presentaremos primero las que se han presentado en la Cámara de Diputados y posteriormente, las que se presentaron ante el Senado, distinguiendo en el primer caso las referidas a las incompatibilidades, las propuestas sobre la ética parlamentaria y las relacionadas con el cabildeo, mencionando además las propuestas que existen en el Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. En el caso del Senado, abordaremos las iniciativas sobre incompatibilidades, cabildeo, así como la propuesta que presentó la Comisión Especial para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión.

## II. INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

### 1. *Las que aluden a las incompatibilidades*

El 28 de abril de 2003, el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona del grupo parlamentario del PRD presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al artículo 62 de la Constitución.<sup>173</sup> Su propósito era impedir que los cargos legislativos se utilizaran como “trampolines” para ocupar cargos en la administración pública. Según el diputado Espadas, la práctica de usar los cargos legislativos para obtener empleos en el Poder Ejecutivo es un elemento que distorsiona el trabajo legislativo y el desempeño del Congreso. Asimismo, la prohibición que propuso resulta más eficaz, republicana y democrática que la reelección para fortalecer la independencia del Poder Legislativo. La iniciativa señala que los diputados y senadores durante el periodo para el que fueron electos se encuentren impedidos de ocupar cargos en la administración pública federal y estatal, aun solicitando licencia que les permita desprenderse del cargo. La única salvedad que se consideró es la de aquellos legisladores federales que resultaren electos como legisladores locales, pues se estimó que esa excepción no contribuye a la debilidad estructural del Congreso de la Unión. La reforma al artículo 62 de la Constitución diría:

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 diputados y senadores 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.

Efrén Leyva Acevedo, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del 18 de junio de 2003, presentó la iniciativa de reforma al artículo 62 constitucional para adicionarle un segundo párrafo.<sup>174</sup> El propósito de la iniciativa es mantener la disciplina interna de los grupos parlamentarios que padecen la ausencia de sus legisladores. Según

<sup>173</sup> <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/LVIII/3er/2Ord/280403/d2280403-2.html>.

<sup>174</sup> *Diario de Debates*, México, LVIII Legislatura, año III, 18 de junio de 2003.

el diputado Leyva, la disciplina interna de los grupos parlamentarios se ha convertido en un asunto de interés nacional, lo que justifica una reforma a la Constitución orientada a impedir la deserción de uno o varios integrantes de un grupo parlamentario para formar el propio o adherirse a otro en funciones. La iniciativa busca salir de la “trashumancia” que practican quienes acceden a la dignidad de representantes por el sistema de representación proporcional pues, como es sabido, la formación de 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. En este sentido, según el diputado Leyva, si un partido postula a sus candidatos por la vía plurinominal y éste accede a la dignidad de representante, no puede 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. De esta manera, la adición del segundo párrafo al artículo 62 señalaría: “Igual sanción se aplicará a los representantes electos por la 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”. La iniciativa se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales.

La iniciativa del diputado Leyva responde a lo que la doctrina llama transfuguismo<sup>175</sup> y en donde algunos en el derecho comparado, principalmente español, consideran que debería tratarse como incompatibilidad sobreenvenida o superviniente. Desde nuestro punto de vista esa solución no es la adecuada. Tanto porque tiende a limitar la libertad de conciencia del legislador, como por el hecho de que busca fortalecer las posiciones oligárquicas en los partidos, además de que se estima que el escaño pertenece al partido cuando los escaños de los legisladores pertenecen al electorado. Lo anterior obligaría a arbitrar un procedimiento ante el electorado cuando

<sup>175</sup> Dice Laura Valencia Escamilla, refiriéndose a la disciplina de los legisladores de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados —1997 a 2000— que en México el partido del presidente —alude al presidente Zedillo— fue más proclive a disciplinarse en votaciones con iniciativas del Ejecutivo. Según ella, la disciplina parlamentaria en México es una variante que se explica, por un lado, por las reglas formales aplicadas a todos los actores por igual y, por el otro, por los factores partidistas vinculados a la carrera política del legislador y a la naturaleza de las iniciativas votadas. Valencia Escamilla, Laura, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 216.

ocurriesen conductas de transfuguismo,<sup>176</sup> pues solamente los ciudadanos tienen la última palabra. En lugar de darle poder a la dirigencia del partido y/o del grupo parlamentario, lo correcto sería darle voz y voto a la ciudadanía para que ésta definiera si el legislador debe mantenerse en el escaño o separarse de él, pues no siempre los actos de transfuguismo obedecen al cálculo político del legislador sino a razones de independencia legislativa y a motivos de conciencia. No debe olvidarse que de acuerdo con la Constitución —artículo 51— el legislador representa a la nación y no a los partidos.

El diputado Iván García Solís del grupo parlamentario del PRD presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados el 16 de marzo de 2005, una iniciativa que propone reformar diversas disposiciones constitucionales relacionadas con el fortalecimiento del Congreso de la Unión.<sup>177</sup> La iniciativa toca diversos tópicos que están necesitados de reforma en México. En materia de ausentismo de los legisladores se propone que se pierda el carácter de legislador cuando se falte cinco veces consecutivas a sesiones, ya sea de pleno o de comisiones y, para ello, propone derogar el segundo párrafo del artículo 63 constitucional. Se establece una nueva redacción al artículo 64 constitucional para que ahí se consigne la obligación de asistencia de los legisladores y la pérdida de su mandato cuando no concurren a sesiones de cualquier órgano del Congreso, también se indica que la Ley Orgánica del Congreso fijará la dieta de los legisladores federales en número de salarios mínimos y que los legisladores que no acudan a las sesiones respectivas no tendrán derecho a la dieta correspondiente. Se modifica el artículo 72 constitucional para prohibir el veto de bolsillo del Ejecutivo, de esta manera se reputaría aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los diez días útiles siguiente; si transcurridos los diez días, el Ejecutivo no regresa el proyecto, la publicación del mismo se hará por el presidente de la cámara revisora. También se establece en la propuesta del artículo 72 constitucional que las iniciativas de ley o decreto que no sean resueltas al concluir la legislatura se entenderán desechadas. En el artículo 77 de la ley fundamental se determina que es competencia de cada cámara expedir su reglamento interior. En el mismo

<sup>176</sup> Un estudio monográfico sobre el transfuguismo y el papel de los partidos es el de Tomás Mallén, Beatriz, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

<sup>177</sup> *Diario de los Debates*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, año II, 16 de marzo de 2005.

artículo 77 se fortalecen las atribuciones de control de las cámaras para citar a comparecer a cualquier persona bajo protesta de decir verdad, con excepción del presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; también para solicitar información a cualquier autoridad bajo sanción de separación del cargo y responsabilidades penales de la autoridad que no atienda el pedido de las cámaras, comisiones o subcomisiones; igualmente se establece que en las comisiones de investigación, las autoridades que comparezcan a ellas serán citadas bajo protesta de decir verdad y que los resultados de las investigaciones serán públicos; se consigna que también se podrían integrar comisiones para investigar asuntos de interés nacional; y que las cámaras podrán emitir recomendaciones sin fuerza vinculatoria a las diversas instancias de la administración pública. En la propuesta de reforma al artículo 85 constitucional, se establece que en tanto el Congreso de la Unión resuelve sobre quién será el presidente interino, provisional o sustituto, el presidente de la Cámara de Diputados sería el encargado del despacho del Poder Ejecutivo. En la propuesta de reforma al artículo 91 constitucional se expresa que no podrá recaer el nombramiento de servidores públicos de la administración pública federal en legisladores federales de la Legislatura que coincida con el ejercicio constitucional del Ejecutivo federal ni de la legislatura inmediata anterior.

En materia de incompatibilidades, la iniciativa de 16 de marzo de 2005 del diputado Iván García Solís señala que en México no existe un marco legal que evite el conflicto de intereses y que la única previsión insuficiente que existe se consigna en el artículo 82 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “Cada uno o más individuos de una Comisión que tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo avisarán por escrito al presidente de la Cámara, a fin de que sean sustituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto”. Según la iniciativa del diputado García Solís, no se trata que la regulación de las incompatibilidades parlamentarias prohíban las actividades profesionales o mercantiles, sino de evitar que se contaminen los procesos parlamentarios con intereses ajenos a la función legislativa. Le parece grave que los legisladores litiguen en contra del Estado o que influyan en el nombramiento de ministros y magistrados ante quienes después ventilan sus asuntos. Señala que sería importante seguir el ejemplo español, chileno o colombiano para obligar al legislador a registrar no sólo sus bienes sino también sus intereses e incompatibilidades. Su propuesta de reforma al artículo 62 dice:

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los estados o municipios, por los cuales se disfrute sueldo, ni dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que sean material y legalmente incompatibles con el desempeño de sus funciones, sin licencia previa de la cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a las disposiciones de este artículo será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. La Ley Orgánica del Congreso establecerá las obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones con el fin de evitar el conflicto de intereses y garantizar la legalidad, honradez, eficiencia, eficacia y transparencia en el desempeño de sus funciones.

## 2. *Las que se refieren a la ética parlamentaria*<sup>178</sup>

En sesión de diez de julio de 2002, el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del PRD presentó en la Comisión Permanente una iniciativa que contiene el proyecto de una Ley Federal de Ética Parlamentaria.<sup>179</sup> La propuesta está integrada por 23 artículos y se estructura en seis capítulos. El capítulo primero se denomina disposiciones generales y define, entre otros, los conceptos de: principio ético, ética y conflicto de interés; sobre el último la iniciativa dice que conflicto de interés es la situación en la cual los parlamentarios toman una decisión, votan políticamente, o ejercen sus funciones en actos en donde ellos tienen un interés particular o pecuniario; el artículo 3o. de la iniciativa señala que los legisladores deben, en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, ceñirse a los principios de ética, honestidad, decoro, lealtad, responsabilidad, disciplina, eficacia, transparencia, veracidad, credibilidad, solidaridad, vocación de servicio, eficiencia, celeridad, igualdad, legalidad e imparcialidad. El capítulo segundo atiende a los valores éticos, en el artículo 7o. se establece que los congresistas cumplen funciones destinadas a satisfacer el interés

<sup>178</sup> Luis Villoro enuncia los valores y principios propios de una ética política. Éstos son: 1) que los temas tengan validez en un ámbito público, no privado; 2) que los temas no sean solamente individuales sino también comunes; 3) que los temas estén en relación con el poder; 4) que los temas sean realizables. La voluntad ética en política quiere la realización de bienes sociales y considera los valores objetivos por realizar en cada caso. Villoro, Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 245-248.

<sup>179</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 1043, 15 de julio de 2002.

público y el bien común; el artículo 11 indica que el interés nacional o el prestigio del Congreso de la Unión debe superar al interés propio o de terceros y que los legisladores no deben permitir ser influenciados por intereses particulares y deben impedir que cualquier persona o grupo gocen o tengan la impresión de gozar de un trato preferencial; el artículo 13 menciona que los congresistas recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, como consecuencia, durante el periodo de su encargo no podrán ejercer profesión o empresa; asimismo, en ningún caso podrán desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal, de municipio o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; su artículo 14 precisa que los legisladores realizarán sus actuaciones con total transparencia y dejarán constancia de las mismas, a fin de que puedan ser consultados por sus electores y que en particular, informarán periódicamente sobre sus ingresos.

El capítulo tercero de la iniciativa del diputado Barbosa Huerta regula los deberes y prohibiciones de los legisladores. El capítulo cuarto tiene que ver con las incompatibilidades; el artículo 18 de la iniciativa determina que además de las causas de incompatibilidad establecidas en los artículos 62 y 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con el desarrollo de las siguientes actividades: I. Desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal, de municipios o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; II. Titularidad, por sí o junto con su cónyuge e hijos dependientes y personas tuteladas, en participaciones superiores a 10% en sociedades o empresas que tengan conciertos o contratos, de cualquier naturaleza, con el sector público estatal; III. Contratista o fiador de obras, servicios, suministros o asistencias de carácter público o que impliquen cualquier relación de naturaleza contractual, prestacional, de concierto o convenio que se remunere con fondos o avales de la Federación, así como formar parte de los órganos de dirección, gestión, representación o asesoramiento de empresas o sociedades mercantiles que se dediquen a dichas actividades; IV. Dirigir, administrar, patrocinar, representar o prestar servicios, remunerados o no, a personas físicas o morales, que gestionen o exploten concesiones o contratos del Estado, o sean sus contratistas o proveedores; V. Ejercer pro-

fesión remunerada; VI. Abogado, apoderado, representante, patrocinador, asesor, árbitros o peritos de particulares en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte. El artículo 19 de la iniciativa menciona que la infracción a las prohibiciones del artículo 18 será sancionada con la pérdida del respectivo cargo de legislador. El capítulo quinto menciona que las comisiones de Ética Parlamentaria conocerán de asuntos vinculados a la ética de los legisladores, aunque la iniciativa no dota a estas comisiones de competencia para realizar investigaciones, desahogar los procedimientos y, en su caso, dictaminar sobre las infracciones. El capítulo final regula las responsabilidades de los legisladores y establece que los legisladores pueden ser privados de sus cargos por violar las prohibiciones del artículo 18 de la iniciativa.

Como puede apreciarse, la iniciativa del diputado Barbosa es muy importante, pero fracasa por no contener los órganos, los procedimientos y las sanciones, para el caso de violaciones a las normas de ética que se proponen, incluyendo claro está lo referente a las infracciones en materia de incompatibilidades. En otras palabras, es un ejercicio bien elaborado desde el punto de vista de las normas sustantivas, pero su carencia de normas adjetivas hace que la iniciativa en su conjunto aparezca como un ordenamiento de buenas intenciones, sin coactividad suficiente para pensar que las normas de ética que se proponen serán respetadas por los legisladores y por los diversos órganos que componen e integran las cámaras del Legislativo. En síntesis, la iniciativa del diputado Barbosa nos debe la parte procesal.

El 25 de marzo de 2004, el diputado Francisco Arroyo Vieyra, del grupo parlamentario del PRI, formuló ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa para establecer un régimen de disciplina y ética parlamentaria.<sup>180</sup> El proyecto propone la reforma de los artículos 5, 11, 23, 46, 48, 67, 85, 90, 109 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso. Por un lado, el proyecto abunda en los temas de disciplina, a quién corresponde imponerla, cuál es el procedimiento, cuáles las conductas a sancionar y cuáles son las sanciones; así, es interesante ver cómo se clasifican las sanciones (llamada al orden, llamada al orden con mención en el acta, la censura, la censura con expulsión temporal). La propuesta resulta relevante porque determina que para vigilar el cumplimiento del Código de Conducta de los Legisladores y el Reglamento del Código de Conducta para los Diputados y

<sup>180</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 1463, año VII, 25 de marzo de 2004.

Senadores y proponer las sanciones conducentes al pleno, se formará el Comité de Disciplina y Ética Parlamentaria, el que se integraría en cada cámara con siete miembros: el presidente de la cámara, los presidentes de las comisiones Jurisdiccional y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el presidente de la Mesa de Decanos y tres legisladores propuestos por la Junta de Coordinación Política. En los artículos transitorios de la propuesta se señalan los órganos competentes, los procedimientos y los plazos para elaborar el Código de Conducta de los legisladores y el correspondiente Reglamento del Código de Conducta de cada cámara del Congreso.

A diferencia de la iniciativa del diputado Barbosa Huerta, la del diputado Arroyo satisface los elementos procesales y adjetivos. Sin embargo, en la parte sustantiva es una iniciativa débil que remite a códigos de conducta de los legisladores y a reglamentos sobre esos códigos de conducta, para fijar las acciones u omisiones de los legisladores que se reputarían como prohibidas. Desde nuestro punto de vista, una iniciativa adecuada debería comprender de manera exhaustiva, de preferencia en la Ley Orgánica del Congreso, las normas sustantivas y adjetivas correspondientes a la ética parlamentaria, el cabildeo y las incompatibilidades.

### *3. Las iniciativas sobre cabildeo*

Con la alternancia en el poder, la existencia de gobiernos divididos y el peso político que hoy en día las cámaras legislativas tienen, el cabildeo se ha convertido en una fuente de presión, muchas veces indebida, de intereses económicos en los órganos legislativos. Reproducimos a continuación una nota prensa de 28 de octubre de 2005, que da cuenta de lo que aquí se señala:

En la definición de los cambios fiscales, los cabilderos invaden el recinto y los pasillos de las cámaras de diputados y senadores, para negociar las reformas en la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal del 2006, que benefician los intereses particulares de sus representados. Ayer, como ejemplo, en la aprobación en el pleno de la Miscelánea Fiscal, el palco de invitados se llenó de cabilderos y consultores con computadoras en mano. Desde ahí, a gritos llamaban a los diputados. A San Lázaro acudieron cabildear con los legisladores, representantes de las empresas tabacaleras, del Consejo Coordinador Empresarial, de la Asociación Nacional de Productores de Maíz, de empresas de jugos y néctares, de la Industria de la Cerveza, de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservi-

cio y Departamentales. La atención se centraba en la discusión del impuesto al tabaco, en las acusaciones a las tabacaleras por supuestos sobornos a los diputados. Por Philip Morris estaba Stephany de Mendieta, de pie a la orilla del balcón de invitados aplaudía el voto en contra de los diputados del PRI y del PRD al aumento del cigarro. Se paraba y se sentaba, fumaba y salía a hablar por celular. En su camino saludaba a todos los diputados a su paso. Vigilante y de evidente buen humor el subsecretario de Ingresos, Rubén Aguirre seguía la sesión, a su alrededor la docena de cabilderos tomaban apuntes sin descanso. Al final el funcionario asumió que no se podría ampliar el impuesto a las tabacaleras. Después, otro torbellino. Los priistas pretendían cambiar la Ley de Impuestos Especiales y gravar con 20 % los jugos, néctares, conservas, mermeladas y jaleas fabricadas con fructuosa... Carlos Almaraz, representante de las productoras de jugos, actuó de inmediato y calificó la propuesta de ser un “IVA disfrazado”, así lo argumentaron en el PAN y en el PRD. Presentaron unos estudios, impresos en sus máquinas portátiles, en los que aseguraban que este impuesto generaría pérdidas por 48 mil millones de pesos... Y al final ganaron. En la discusión de la Miscelánea, el representante de los cañeros, el diputado priista Carlos Blackaller retiró la propuesta... Las empresas dedicadas a cabildar son financiadas por cámaras industriales, corporativos transnacionales y grandes consorcios mexicanos. Entre las más importantes están: Grupo Estrategia Política, de los priistas Gustavo Almaraz y Marco Antonio Michel; Estrategia Total, de Fernando Lerdo de Tejada, ex vocero presidencial en el sexenio de Ernesto Zedillo; y Grupo Salinas TV Azteca, de Javier Medina. También Idea Consultores de César Canavati; Lerdo de Tejada & Gomina Lobbying-México, de los exdiputados del PRI Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Gomina; Cabildeo y Comunicación, de María Emilia Farías; CB Comunicación Privada, de Yuridia Calderón; y Solana y Asociados, de Fernando Solana.<sup>181</sup>

El cabildeo no es por tanto un asunto menor, su análisis forma parte de la médula de las incompatibilidades privadas, de los conflictos de interés y de la ética parlamentaria. En la Cámara de Diputados se han presentado diversas iniciativas para regular el cabildeo: la de 29 de abril de 2002 del diputado del PRI, Efrén Leyva; las de 5 de abril de 2004 y 24 de agosto de 2005 de la diputada del PRD Cristina Portillo, y la del 9 de diciembre de 2004 de los diputados panistas Federico Döring y Antonio Morales de la Peña. Todas ellas con mayor o menor énfasis muestran preocupación por la influencia de los poderes fácticos en los órganos legislativos, la falta de transparencia en las relaciones de cabildeo, la opacidad con la que las empresas de

<sup>181</sup> <http://www.indetec.gob.mx/Coyunturas/Reforma.asp?start=461>.

cabildeo actúan respecto a los legisladores, la posible compra de voluntades legislativas a partir del cabildeo, además de los probables conflictos de interés y de tráfico de influencias que pueden generar las relaciones en la opacidad entre legisladores y cabilderos.

La iniciativa del diputado Efrén Leyva del grupo parlamentario del PRI se presentó en la sesión del pleno de la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2002, y la denominó: “Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas”.<sup>182</sup> Los objetivos de la propuesta son: definir con claridad la naturaleza y alcances de la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas; precisar los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia; establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales para la actividad de cabildeo; producir un código de conducta para la actividad de cabildear; establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo; definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo federal como del Legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo; establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la administración pública federal frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales, así como establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

El artículo 1o. de la iniciativa del diputado Leyva reza que la Ley tiene como finalidad la regulación y el control de las actividades profesionales de cabildeo legislativo y promoción de causas en las cámaras del Congreso de la Unión. El artículo 2o. de la iniciativa entiende por “cabildeo” la actividad profesional remunerada desarrollada por personas físicas o morales en representación de terceros, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos de entidades u organizaciones privadas o públicas frente a los órganos del Congreso de la Unión; a su vez, la “promoción de causas” se define como los procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de grupos o sectores determinados de la sociedad civil, por los cuales se busca incidir en el ámbito de los poderes públicos, en pleno uso de sus derechos humanos y políticos, con el objeto de lograr el cumplimiento de objetivos concretos en función de sus planteamientos y propuestas. El artículo 3o. de la propuesta explica los ámbitos

<sup>182</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 990-I, 30 de abril de 2002.

del cabildeo y la promoción de causas: promoción, iniciación, reformas, derogación, ratificación o abrogación de leyes, decretos, acuerdos o reglamentos de la competencia del Congreso; reforma, derogación o modificación de reglamentos del Ejecutivo, así como la adopción de políticas públicas. Según el artículo 4o., los cabilderos o gestores de promoción de causas son personas físicas o jurídicas, nacionales y extranjeras, que desarrollan, previa su inscripción en el registro respectivo, en forma profesional, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las legislaciones y decisiones emitidas o por emitir de los poderes Legislativo y Ejecutivo, o de carácter administrativo; de acuerdo al párrafo segundo del artículo 4o., las acciones de cabildeo son gestiones de particulares o de grupos de interés que se ejercen en legítimo uso de los derechos de libre asociación, de petición y de libertad de trabajo; además, de ninguna manera establecen obligaciones a cargo de los órganos y autoridades, fuera de las constitucionales y legalmente establecidas. Del artículo 6o. al 8o. de la iniciativa, se regula el cabildeo legislativo, en ellos se dice que los cabilderos deberán abstenerse de realizar a los legisladores, o el personal a su servicio, pagos en dinero, en especie o en servicios de cualquier naturaleza, o entregarlos en su nombre y representación a terceros. Del artículo 9o. al 11 se regula el cabildeo en el ámbito del Poder Ejecutivo. Los artículos del 12 al 16 regulan el Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo estableciéndose que para poder prestar cualquier servicio de cabildeo es imprescindible el registro previo. Los artículos finales (17-20) norman las responsabilidades y sanciones. Se señala que son conductas que ameritan responsabilidad: I. Solicitar o recibir, por sí o para terceros, el pago o dádiva de bienes en dinero o especie, o servicios de cualesquier índole, de personas, organizaciones o grupos que se dediquen profesionalmente a la prestación de servicios de cabildeo o promoción de causas; II. Condicionar la realización de los trabajos y tareas, o la prestación de los servicios que constitucionales o legalmente les correspondan en función de su cargo o representación, a la intervención de personas, grupos u organizaciones dedicados profesionalmente al cabildeo o a la promoción de causas; y, III. Ocultar, sustraer, destruir, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo, que les sean proporcionados en función de tales actividades. El artículo 18 establece que están impedidos para registrarse y actuar como cabilderos: quienes estén dentro de los supuestos de incompa-

tibilidad de la ley, los condenados por delitos dolosos y los inhabilitados para ejercer cargos públicos. De acuerdo con el artículo 19, las responsabilidades serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Los cabilderos son sancionados (artículo 20) con la pérdida de registro y la inhabilitación para realizar acciones de cabildeo.

La iniciativa del diputado Leyva está elaborada desde la visión de las empresas de cabildeo —es en sí misma una iniciativa producto de las empresas cabildeadoras— y por eso no resuelve el problema principal: ¿por qué los órganos legislativos deben atender las propuestas de las empresas de cabildeo y no otras? ¿No se convierten las cámaras, de seguir las instrucciones de los cabilderos, en representantes de intereses particulares y no generales? ¿Las empresas de cabildeo no contradicen la prohibición democrática del mandato imperativo? ¿Por qué los legisladores deben atender con cierta preferencia a los cabilderos sobre los ciudadanos? Esta iniciativa es muestra de cómo los intereses particulares y sectoriales están condicionando la labor de los poderes formales, en este caso, a las cámaras legislativas y la labor en libertad de los legisladores. No es que se rechace la existencia de empresas de cabildeo, lo que se rechaza es su papel de privilegio —comparado con el elector común— frente al legislador, a lo que se teme es al poder económico o político que está detrás de las empresas cabildeadoras, y se desconfía de la presión que los cabildeadores pueden ejercer sobre los legisladores para determinar la agenda y conducción de los trabajos legislativos, lo que vulnera el sentido de la democracia representativa y el principio previsto en el artículo 51 constitucional que establece que el legislador representa a la nación y no a intereses particulares. La existencia de cabildeo en un punto concreto de la agenda legislativa debería obligar siempre a las cámaras y a los legisladores, a contar por lo menos con un punto de vista en contrario de sectores opuestos a los intereses que defiende el cabildero. Lo ideal para el legislador es escuchar la pluralidad de puntos de vista sociales antes de tomar cualquier decisión que sea competencia de las cámaras.

El 9 de diciembre de 2004, los diputados Federico Döring y Antonio Morales de la Peña del PAN presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados el proyecto denominado Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses Particulares.<sup>183</sup> Sus objetivos son: 1) hacer transparente la

<sup>183</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 1644-I, 9 de diciembre de 2004.

actividad de promoción o cabildeo, de manera que se conozcan las empresas, los asuntos, los intereses y la perspectiva de los promotores y las acciones que se realizan entre cabilderos y legisladores; 2) obligar a que la interlocución entre legisladores y cabilderos se conduzca con imparcialidad, eficacia y honradez; 3) el establecimiento de un registro público para acreditar al cabildero y cada nueva promoción que haga; 4) el derecho del cabildero a solicitar al servidor público la realización de gestiones y la facultad de la autoridad de aceptar o no, en cuyo caso está obligado a justificar la negativa; y, 5) la obligación del legislador y el cabildero de presentar informes sobre lo convenido. La iniciativa de los diputados panistas, aunque fortalece la vertiente de la transparencia en el cabildeo, no resuelve los problema de fondo, ¿por qué los legisladores deben atender a ciertos intereses particulares y no a otros? ¿cómo se hace para que el Congreso o el Ejecutivo escuchen a la pluralidad social y no sólo a un segmento de ella? ¿La regulación del cabildeo no implica un trato de favor de ciertos grupos sobre otros? ¿Cómo generar más amplias condiciones deliberativas y participativas en la sociedad y en los órganos del Estado?<sup>184</sup> ¿Cómo impedir que nada más los intereses económicamente dominantes tengan voz e influencia sobre el Legislativo y el Ejecutivo?<sup>185</sup>

Es evidente que todos esos asuntos están vinculados con la necesidad de correcciones a la democracia representativa para que ésta no se transforme en una democracia de élites,<sup>186</sup> y cualquier regulación sobre el cabildeo debe venir acompañada de mecanismos de democracia directa a favor de la sociedad, de nuevas incompatibilidades parlamentarias, de mayor transparencia en las deliberaciones y órganos del Congreso y de modificaciones al sistema electoral, por ejemplo, la derogación del financiamiento privado en las campañas.

La diputada Cristina Portillo Ayala del grupo parlamentario del PRD ha presentado dos iniciativas en la Cámara de Diputados respecto al cabildeo. La primera de ellas reivindica una Ley Federal de Cabildeo —22 de abril

<sup>184</sup> Véase entre otros a: Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1977, pp. 154-198; Pettit, Philp, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 38 y ss.; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 363-406.

<sup>185</sup> Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 14.

<sup>186</sup> Ovejero, Félix, “Democracia liberal y democracias republicanas”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 111, abril de 2001, pp. 18-30.

de 2004—<sup>187</sup> y la segunda, de 24 de agosto de 2005,<sup>188</sup> busca adicionar nuevos artículos —del 215 al 224— en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa de abril de 2004 denominada Ley Federal de Cabildeo cuenta con 33 artículos y en ella se regula lo siguiente: 1) que los prestadores de servicios de cabildeo estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información que recaben, así como facilitar el acceso personal y directo a la documentación y antecedentes que les requiera la autoridad competente en relación con su actividad; 2) se prohíbe que realicen actividades de cabildeo: a los inhabilitados para ejercer cargos públicos, a los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 constitucional, a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado; a los fallidos o concursados no rehabilitados judicialmente; a los condenados por delitos dolosos hasta el cumplimiento de su pena; 3) se prevé la presentación trimestral de informes por parte de los legisladores y sus subordinados sobre las acciones vinculadas al cabildeo; 4) se debe hacer pública la agenda de los funcionarios vinculados con el cabildeo; 5) los cabilderos deben rendir un informe semestral ante el Registro Público de Cabildeo y llevar libros de contabilidad respecto a sus ingresos y egresos; 6) se prevén tres registros: el Registro Público de Cabildeo del Poder Ejecutivo, el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados y el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Senadores; 7) los registros son públicos; 8) la inscripción en el respectivo registro es condición para ejercer tareas de cabildeo; 9) se prevén órganos de control para elaborar el código de ética del cabildeo y para investigar de oficio o a solicitud de parte, las presuntas transgresiones a la ley; 10) se establecen las conductas punibles y las sanciones para el cabildero y el servidor público.

En cuanto a la segunda iniciativa de la diputada Portillo Ayala, que propone adicionar artículos al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se incorporan las categorías jurídicas de cabildeo, cabildero, cliente, contacto de cabildeo, actividades de cabildeo, registro de cabildeo, entidad extranjera, etcétera. Se establecen dos registros sobre el cabildeo: uno en la Cámara de Diputados

<sup>187</sup> <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/LIX/1er/2Ord/abr/22/d220404.htm>.

<sup>188</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 1829, 29 de agosto de 2005.

y otro en la de Senadores. Se precisan las obligaciones del cabildero y del legislador; se insiste asimismo en la obligación de transparentar las agendas de los legisladores y demás sujetos pasivos de la ley, en donde se deben consignar obligatoriamente las reuniones programadas con los cabilderos.

Las iniciativas de la diputada Cristina Portillo, como las anteriormente expuestas, no atienden al problema que significa la influencia de los grupos de interés en la representación política. Los órganos legislativos con la regulación del cabildeo, dividirán a los mexicanos en dos grupos: los que sus intereses son respaldados por empresas de cabildeo y los que no tienen cabilderos que presenten sus intereses y necesidades ante las instancias legislativas. La regulación del cabildeo, si se produce como se está proponiendo, sin las debidas salvaguardas, entre otras, de protección a la sociedad vía los mecanismos de democracia directa, más transparencia en el Congreso, sin establecer nuevas incompatibilidades a los legisladores y, sin derogar el financiamiento privado en las ante, pre y campañas, transformará toda la actividad del legislativo en un servicio a favor de los grupos dominantes de la sociedad y no en función de la representación de los intereses generales.

#### *4. El Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados*

Recientemente, el grupo conjunto de trabajo de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y el grupo de trabajo para la Reforma del Congreso de la Cámara de Diputados, aprobaron el Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados.<sup>189</sup> El Proyecto resulta interesante porque en su capítulo IV regula el estatuto de los diputados. El artículo 15 establece:

Todos los diputados son iguales en derechos y obligaciones, independientemente de la forma en que hayan sido electos. Las prerrogativas, derechos y obligaciones del diputado están vigentes desde el momento en que rinda la protesta de Ley hasta que concluya su periodo constitucional, salvo que se encuentre separado del encargo.

<sup>189</sup> Resultado de los acuerdos de la mesa técnica del Grupo Conjunto de Trabajo para la Elaboración de un Reglamento para la Cámara de Diputados, 1o. de marzo de 2005. Proyecto de Reglamento para la Cámara de Diputados, México, editado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, noviembre de 2005.

El artículo 16 indica que no puede exigirse a los diputados responsabilidad legal alguna por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo, ni ser reconvenidos o enjuiciados por ellas, pero son responsables por los delitos, faltas u omisiones, que cometan durante el tiempo de su encargo. No pueden ser detenidos ni sometidos a la acción penal hasta que se declare que ha lugar a la acusación y se le sujete a la acción de los tribunales. El artículo 18 precisa que tienen derecho a licencia, sin goce de dieta, para ausentarse del cargo, por: competir en elecciones internas para la postulación de un cargo de elección popular o directivo partidista, competir para un cargo en las elecciones constitucionales, caso fortuito o fuerza mayor. El artículo 19 señala que la Cámara puede otorgar licencias con goce de dieta a quienes acrediten estado de gravidez en los periodos pre y pos natal; asimismo, a quienes acrediten enfermedad que les impida el desarrollo normal de sus actividades. Según el artículo 20 de la propuesta, son derechos del diputado: percibir como dieta retribuciones tasadas cada año en salarios mínimos, que serán iguales para todos, con cargo al presupuesto de la Cámara; elegir y ser electo para integrar los órganos de legisladores constituidos en razón de la ley; gestionar ante las autoridades competentes la atención de las demandas de sus representados; mantener, con cargo a la Cámara, una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción en que fuera electo; solicitar, por conducto del presidente de la comisión, cualquier información a los poderes de la unión, a los entes públicos federales y a cualquier otra instancia federal; formar parte de hasta tres comisiones, y asistir con voz pero sin voto a las sesiones de las que no forme parte; participar en los debates y votaciones que se presenten en el pleno, comisiones y en cualquier proceso parlamentario; formar parte de un grupo parlamentario; iniciar leyes, decretos y proposiciones no legislativas ante la Cámara; representar a la Cámara en los foros, consultas y reuniones para los que sea designado por el pleno u otros órganos directivos de la Cámara; tener acceso a todos los documentos y medios de información de la Cámara; recibir información de los centros de estudio y de los órganos de gobierno de la Cámara; igualmente, disponer de los servicios postal, telefónico y de telemática con que cuente la Cámara, entre otros derechos.

Respecto a las obligaciones, dice el artículo 22 que éstas son: rendir protesta y tomar posesión de su cargo; acatar los acuerdos del pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités; formar parte de cuando menos una comisión, salvo que sea integrante de la Mesa Directiva; asistir puntual-

mente a las sesiones del pleno, de los órganos directivos, comisiones o comités a los que pertenezca; utilizar los recursos materiales, humanos y financieros a su servicio, así como la información a la que tenga acceso con motivo de su función, exclusivamente para fines de su cargo o comisión; permanecer en las sesiones del pleno, comisiones o comités, durante su desarrollo; dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados durante las sesiones; guardar reserva de todo lo que se trate y resuelva en las sesiones secretas, así como de la información que con ese carácter le haya sido confiada; conducirse con el debido respeto y dignidad que merece su investidura, dentro y fuera del recinto, en las sesiones y en cualquier acto oficial; evitar actos de violencia en contra de otros legisladores o en contra de los bienes del Congreso; renunciar a beneficios económicos o en especie para sí, 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 a socios o sociedades de las que el diputado o las personas antes referidas formen o hayan formado parte y cuando no se excuse, cualquier diputado puede recusarlo ante el pleno; asimismo, evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario, o patrón en juicios de cualquier índole en los que el Estado esté en riesgo de sufrir un menoscabo patrimonial.

El Proyecto de Reglamento para la Cámara de Diputados no contiene capítulos o secciones sobre incompatibilidades, sin embargo, además de algunas normas referidas a las obligaciones que derivan de incompatibilidades, mismas que ya hemos comentado, existen otras que tienen relación con las incompatibilidades privadas. El artículo 25 establece que el diputado será sujeto a una declaración de falta al orden, cuando entre otras, intervenga como actor, representante legal, mandatario o patrón en juicios de cualquier índole en los que el Estado esté en riesgo de sufrir un menoscabo patrimonial y cuando acepte beneficios económicos o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios de personas físicas o morales que promocionen o tramiten algún asunto en la Cámara.

En el artículo 245 del Proyecto de Reglamento para la Cámara de Diputados se regula el cabildeo. La norma dice que se entiende por cabildeo toda gestión que se haga ante cualquier órgano o autoridad de la Cámara, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero. El cabildero es cualquier organismo público, privado o social, así como

cualquier persona física, que haga gestiones ante las diversas instancias de la Cámara. De acuerdo al artículo 245, los diputados se deben abstener de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, porque incurrirán en el delito de tráfico de influencias tipificado por el artículo 221 del Código Penal para el Distrito Federal.

Como puede observarse el Proyecto de Reglamento para la Cámara de Diputados es un ejercicio que apunta en la línea correcta, dado que se requiere regular el estatuto del parlamentario, entre otros muchos temas que necesitan revisión en el funcionamiento y organización de las cámaras. Desgraciadamente en el tema que nos ocupa, el Proyecto de Reglamento es muy exiguo y no resuelve los problemas de incompatibilidades, ética parlamentaria ni del cabildeo. Además, sigue construyendo la voluntad en las Cámaras de arriba abajo, lo que se pone en evidencia si observamos el peso que mantienen los órganos directivos en el proyecto. La propuesta también contiene normas que restringen la libertad de los legisladores en cuanto a sus derechos de expresión y crítica. No obstante, a pesar de las observaciones aquí hechas, consideramos que el camino por el que se debe transitar en cada una de las cámaras consiste en reformular sus normas internas a fin de maximizar los principios de democracia, transparencia, participación y deliberación en las diversas instancias legislativas.<sup>190</sup>

### III. LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL SENADO

#### 1. *Las iniciativas sobre incompatibilidades*

El 13 de agosto de 2003, el senador Fidel Herrera Beltrán del grupo parlamentario del PRI presentó ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 62 constitucional.<sup>191</sup> En la exposición de motivos, se asienta que 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

<sup>190</sup> Sobre estos temas véase: Mora-Donato, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>191</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 15, LVIII Legislatura, año 3, 13 de agosto de 2003.

Unión y la responsabilidad de los legisladores se sustenta en la eficiencia y honestidad y, 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 les han sido encomendadas. La iniciativa —dice el proyecto— tiende a establecer en la Constitución la prohibición para que los diputados y senadores del Congreso 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. La propuesta consiste en adicionar un párrafo segundo y otro tercero al artículo 62 de la Ley Fundamental para quedar en los siguientes términos:

#### 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 que le corresponde 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 ésta 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 sí 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.

Se trata de una propuesta que establece incompatibilidades privadas, impide el tráfico de influencias y los conflictos de interés. De paso, tam-

bién prohíbe la labor de gestoría que tradicionalmente realizan los legisladores nacionales. Sobre este último aspecto, convendría realizar una reflexión exhaustiva para determinar en qué casos la gestoría podría estar justificada y no genere corrupción o establezca relaciones de clientelismo con grupos sociales. La incompatibilidad a la luz de estos comentarios implica no sólo recibir cargos, comisiones o privilegios de entes públicos, privados y sociales cuando se desempeña el cargo de legislador, sino también entraña que la labor del legislador no debe orientarse a favorecer grupos económicos o sociales cuando esa función produce corrupción o clientelismo.<sup>192</sup> El 28 de octubre de 2005, la senadora Yolanda Eugenia González Hernández del grupo parlamentario del PRI presentó la iniciativa de adición al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para determinar los criterios de incompatibilidad del ejercicio del cargo de diputado federal o senador de la República.<sup>193</sup> Según la senadora González, la redacción vigente del artículo 62 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, como los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales o asociaciones de carácter civil o asistencial, y en el mismo caso está el ejercicio de las profesiones o la prestación de servicios profesionales o privados o grupos empresariales. Además, dadas las características de las democracias contemporáneas, se ha abierto la posibilidad de que diferentes grupos de interés puedan influir en miembros del Poder Legislativo, a través del poder del dinero; la democracia, así, no puede quedar expuesta a que grupos particulares pudieran estar interviniendo a través del conocimiento de temas prioritarios para el país, del manejo de información privilegiada, o bien, la utilización de la influencia política de uno o más legisladores, para obtener beneficios o defender intereses privados que, aunque puedan ser legales, podrían atentar en contra del interés general. De ahí la relevancia del mandato representativo. La representación es de la nación en general y por ello la remuneración que reciben no es siquiera considerada como un sueldo, pues no son empleados del gobierno, ni su categoría representativa sería comparable a la figura del empleo como se conoce tradicional-

<sup>192</sup> Sobre las distintas formas de corrupción véase: Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 71-77.

<sup>193</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 132, LIX Legislatura, 4 de noviembre de 2005.

mente. También la transparencia en el ejercicio de la representación popular es uno de los ejes sobre los que aún queda mucho por hacer para garantizarle a la ciudadanía que los intereses generales están bien representados y protegidos en contra del ejercicio o defensa de los intereses generales o de grupos. No es ético que un representante, que ha sido designado para representar los intereses de la ciudadanía, utilice su cargo para defender a los intereses particulares de algunos grupos económicos; tal como está redactada la Constitución, no se nos ofrece la protección que se necesita para evitar este riesgo. Igualmente, la dieta que es otorgada tanto a Senadores como a Diputados, permite tener un nivel de vida digno, y subsistir económicamente del ejercicio exclusivo de la función. La política y el servicio público son tareas que responden a una vocación de servicio, de ayuda y de responsabilidad con los demás. La propuesta de reforma al artículo 62 de la Constitución no viola la libertad de trabajo, lo que hace, es establecer la incompatibilidad con actividades privadas o públicas, por la naturaleza del encargo que atiende a salvaguardar intereses generales y no particulares. La limitación impide que se generen conflictos de interés. La iniciativa de la senadora Yolanda Eugenia González Hernández propone una adición al artículo 62 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, 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. Si un diputado o senador realiza actividades remuneradas por goce de sueldo o cobro de honorarios en el sector social o privado, deberá informarlo a la cámara respectiva, a fin de que ésta determine si hay o no conflicto de intereses o afectación del interés general. En caso de haberlo, la falta será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador y con la inhabilitación para el servicio público durante 10 años.

A diferencia de otras iniciativas en la materia, la de la senadora Yolanda Eugenia Hernández no permite la opción entre la función incompatible y la labor de legislador sino que determina la pérdida del carácter de diputado o senador. Además, establece la inhabilitación para el servicio público durante 10 años. Nuestra crítica tiene relación principalmente con la parte procesal, pues aunque se determina que será la cámara respectiva la que re-

suelva la incompatibilidad, no existe propuesta alguna sobre el procedimiento y tampoco sobre los recursos o medios de impugnación que serían procedentes en contra de tales resoluciones. Tampoco existen referencias a la Ley Orgánica del Congreso ni al Reglamento del Congreso. Igualmente, es cuestionable que en el texto normativo no se hayan recogido los principios a los que alude en la exposición de motivos, como el de transparencia y el de dedicación exclusiva al cargo legislativo. Llama por último la atención que no extienda las incompatibilidades públicas a cargos en el Distrito Federal, en los municipios o entidades supranacionales.

## 2. *Las propuestas sobre cabildeo en el Senado*

Diversas propuestas sobre cabildeo se han presentado en el Senado. Una de las primeras fue la que hizo el senador César Jáuregui Robles del Partido Acción Nacional que propuso una iniciativa de reglamento del Senado de la República, en la que su título décimo primero se denomina: “De la labor de cabildeo ante el Senado de la República”, que consiste en seis artículos. El artículo 126 de la propuesta señala que: “Las agrupaciones organizadas en torno a cierto interés, deseo o necesidad, podrán, por medio de representantes, acudir a la Cámara con el fin de poner en conocimiento de los senadores sus planteamientos y lograr su atención”. Los artículos 127 a 131 establecen el procedimiento de registro de las agrupaciones de cabildeo y las obligaciones para que los trámites parlamentarios que se susciten con motivo del cabildeo sean publicados en la *Gaceta* a juicio de la Mesa Directiva. La finalidad de la regulación es determinar y precisar las organizaciones que se dedican al cabildeo así como darle a las gestiones originadas en el cabildeo cierta transparencia.<sup>194</sup>

El senador Fidel Herrera Beltrán ha presentado diversas iniciativas sobre el cabildeo, una con fecha 7 de agosto de 2002 y otra de fecha 30 de marzo de 2004. La primera para proponer una Ley Federal de Cabildeo y la segunda para insistir en el proyecto de decreto que adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>194</sup> *Diario de los Debates*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, año II, núm. 36, 14 de diciembre de 2001. 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, 2005, tesis de maestría en estudios políticos y sociales, pp. 188-201.

En la primera iniciativa,<sup>195</sup> el senador Herrera Beltrán señala que las actividades para tratar de influir profesionalmente en las decisiones legislativas, conocidas como “cabildeo”, no han sido reguladas en México, y debido a su potencial negativo, es necesario preservar la integridad de las facultades decisorias del gobierno, es preciso que las actividades de cabildeo sean transparentes y reguladas, de forma tal, que el pueblo conozca la identidad, el gasto y las actividades de las personas y organizaciones para influir en un proyecto legislativo, ya sea a favor o en contra. Por tal motivo, propone que sólo pueden ser cabilderos ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría de la Función Pública, personas morales mexicanas, de reconocida solvencia profesional, moral, económica y amplia experiencia en las materias que se les encomienden; las empresas dedicadas al cabildeo deberán obtener un registro por tema a abordar en las oficinas designadas para tal efecto en el Congreso de la Unión y en la Secretaría de Gobernación; los poderes Legislativo y Ejecutivo deberán hacer del dominio público y por los medios que establezca el reglamento correspondiente, la información de las erogaciones realizadas por servicios de cabildeo; el Congreso desarrollará un registro con una base de datos confiable, que contenga la relación de los profesionales que se dediquen a realizar actividades de cabildeo; se prohíbe a los miembros del Congreso el aceptar cualquier tipo de obsequios o dádivas de parte de los cabilderos con los que tengan contacto; la Junta de Coordinación Política del Congreso podrá someter al pleno las reglas para el desarrollo del cabildeo durante las campañas electorales, pudiendo, incluso, suspender toda actividad de este tipo.

El senador Fidel Herrera recuerda en su primera iniciativa que el término “cabildeo” se ha utilizado como equivalente del neologismo inglés *lobbying*, cuya noción data de finales del siglo XIX y principios del XX, cuando los grupos de poder y de presión existentes en el Reino Unido acostumbraban dialogar sobre los asuntos de su interés con los representantes populares en la sala o *lobby* de espera de la Cámara de los Comunes o de los Lords. En los Estados Unidos de América, esta actividad tuvo su origen en el Capitolio de Albany. En Estados Unidos, la actividad del *lobby* se encuentra regulada en la Ley de Divulgación de Cabildeo, expedida en 1995. Tal Ley señala que las actividades de *lobbying* consisten en hacer contactos y

<sup>195</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, núm. 33, año 2, 7 de agosto de 2002.

esfuerzos para presionar en los asuntos políticos. Para que las actividades de cabildeo prosperen es importante señalar que deben ser realizadas por un “lobista”, que es una persona que ha hecho o hará dos o más contactos y que gasta más del 20% de su tiempo en realizar actividades de *lobbying*. Las personas que realicen este tipo de actividades deben registrarse ante el secretario de la Cámara de Representantes o del Senado, en la que deben reportar: 1) las cantidades de dinero que hayan obtenido como pago por la realización de dicha actividad; 2) el nombre del organismo gubernamental ante el cual realizaron la gestión; y 3) un balance de las actividades que fueron negociadas y aceptadas. Uno de los objetivos del control anterior es fiscal porque cualquier gasto que se erogue en el ejercicio del *lobbying* no podrá ser deducible de impuestos. Por cuanto hace a los miembros del Ejecutivo y Legislativo que contraten servicios de cabildeo, también deberán realizar un registro de actividades. En el Reglamento del Parlamento Europeo se contienen algunas disposiciones sobre el cabildeo: en el artículo 9o. de ese Reglamento se señala que todas las personas que deseen acceder con frecuencia a los locales del Parlamento con el objeto de informar de algún asunto a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros, les serán asignadas tarjetas de acceso con carácter nominativo y, éstos a su vez, deberán respetar el Código de Conducta e inscribirse en un Registro, y si algún diputado impugna la actividad de un representante o de un grupo de interés, se le podrá retirar la tarjeta de acceso; el artículo 2o. del citado Reglamento indica que los diputados deben declarar anualmente y con exactitud y bajo su más estricta responsabilidad sus actividades profesionales y cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas, el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros, con indicación de la identidad de estos últimos, que se añada a los medios facilitados por el Parlamento y asignados al diputado en el marco de sus actividades políticas; igualmente, los asistentes de los diputados deben declarar las mismas cuestiones de registro.

En Costa Rica existe la Ley de Autorización para el Ejercicio del Cabildeo o gestión de intereses específicos y creación del registro nacional del cabildeo, y según esa Ley, para ser cabildero se debe ser profesionalista con licencia y debidamente inscrito en el registro; no pueden ser cabilderos los funcionarios públicos durante su ejercicio y hasta dos años después de concluir su encargo, así como sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el tercer grado; en el Registro de Cabildeo se debe reportar entre otras cosas las cantidades recibidas en pago de honorarios.

La iniciativa anterior del senador Fidel Herrera Beltrán fue dictaminada en contra, el 28 de marzo de 2005, tanto por las Comisiones Unidas de Gobernación; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias como por la de Estudios Legislativos.<sup>196</sup> Los argumentos de las comisiones dictaminadoras fueron los siguientes: porque limita la actividad de cabildeo a un determinado grupo de personas como son las personas morales; porque para justificar que sean las personas morales las que pueden cabildear, determina que el cabildeo es una actividad profesional y especializada, a pesar de que no existe ninguna disposición jurídica que la califique como tal y, peor aún, la facultad de determinar qué profesiones requieren cédula profesional para su ejercicio corresponde a los Estados y no a la Federación, y porque derivado de los dos puntos anteriores se establece que, para ejercitar el derecho de petición y gestión ante una autoridad, una persona física debe constituirse como persona moral, tener conocimientos especializados para el cabildeo, y además registrarse ante la autoridad ante quien pretenda cabildear, lo que vulnera las garantías de libertad de trabajo, petición y asociación, plasmados en los artículos 5o., 8o. y 9o. de la Constitución. Sin embargo, las comisiones dictaminadoras concluyeron que el cabildeo debía ser regulado en la normatividad del Poder Legislativo con el propósito de que sus órganos permitan la transparencia en el ejercicio de esta actividad y cuidando que no se vulneren los derechos de trabajo, profesión y de asociación.

La segunda iniciativa del senador Fidel Herrera Beltrán, de fecha 30 de marzo de 2004,<sup>197</sup> consiste en el proyecto de decreto que adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En ella dice que es común denominador la preocupación que existe por establecer un mecanismo de control que garantice la transparencia en la representación de intereses, promoción de causas y atención a grupos de interés público, considerando que el Poder Legislativo por su naturaleza representativa, es el espacio en donde desembocan las inquietudes de la sociedad sobre la agenda legislativa y que hasta el momento no se ha encontrado la fórmula que permitiera dejar a salvo las garantías de libertad de trabajo, de petición y asociación plasmadas en los artículos 5o., 8o. y 9o. de la Constitución. Ante el planteamiento de emitir una legislación que regule

<sup>196</sup> <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/26/1&documento=17>.

<sup>197</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, año 1, núm. 41, 30 de marzo de 2004.

actividades privadas, nos encontramos, entre otros problemas, con el conflicto de que la facultad para determinar qué profesiones requieren de cédula profesional para su ejercicio, corresponde a los estados y no a la Federación, por lo que el Congreso de la Unión no tiene potestades para legislar en la materia. Además, las iniciativas presentadas limitan la garantía individual prevista en el artículo 8o., pues solamente los cabilderos y no otras personas podrían actuar ante las instancias del Congreso. En consecuencia, el senador Herrera propone crear un apartado en la Ley Orgánica del Congreso General que regule las actividades para planear y supervisar las reuniones que se lleven a cabo entre los grupos de interés y los legisladores, en donde también se establezca la creación de una Unidad Especializada de Enlace que dé respuesta y realice las diligencias que estas actividades demanden, así como establecer que los procedimientos de comunicación y análisis de propuestas sean gratuitos.

Esta segunda propuesta contiene once artículos y adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso que se denomina: “De las promociones ante el Congreso y de la actividad del cabildeo”. El artículo 136 señala que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, que se presenten a cualquiera de las cámaras y que guarden relación con asuntos propios de las mismas, se turnarán por la Mesa Directiva correspondiente a la comisión o comisiones que corresponda. El artículo 137 indica que cuando las peticiones provengan de agrupaciones organizadas en torno a cierto interés, respecto de asuntos propios de cualquiera de las cámaras, podrán acudir a ellas para que, por conducto de la Unidad Especializada de Enlace que se establezca al efecto, puedan realizar sus planteamientos y su actividad de cabildeo dentro de las mismas. Los artículos 138 y 139 establecen las reglas de control y registro. El artículo 140 menciona que si transcurridos 30 días después de presentada la solicitud, las personas o las organizaciones no realizan ninguna actividad tendente a impulsar su gestión, la misma será archivada por falta de interés. El artículo 141 establece que la Unidad Especializada dará a conocer a los solicitantes, los nombres de los legisladores integrantes de las comisiones a las cuales fueron turnados sus asuntos, así como del secretario técnico, con la finalidad de que éste pueda concertar citas o reuniones para exponer los asuntos de manera personal. El artículo 142 determina que se podrán llevar a cabo el número de reuniones que sean necesarias y suficientes a juicio de los legisladores para la discusión de los asuntos y en las reuniones siempre deberá estar presente, al menos, un legislador miembro de la Comisión, un

representante de la Unidad Especializada y el secretario técnico de la Comisión, quien se encargará de recoger las observaciones para hacerlas del conocimiento de los demás integrantes de la Comisión. El artículo 143 expresa que las comisiones y áreas involucradas en el cabildeo deberán coordinarse con la finalidad de llevar a cabo las reuniones, y para que, una vez concluido el proceso de análisis de los planteamientos de los solicitantes, se emita una recomendación que contendrá un balance fundamentado de las observaciones que fueron aceptadas y rechazadas por las comisiones, pudiéndose publicar en los medios de difusión de las cámaras, previo acuerdo de los legisladores responsables. El artículo 145 de manera por demás inadmisiblemente estatuye que las recomendaciones que se emitan por parte de las comisiones y la Unidad Especializada son inatacables y no admiten recurso alguno. Finalmente, el artículo 146 concluye que el procedimiento de cabildeo será gratuito.

La segunda iniciativa en materia de cabildeo del senador Herrera Beltrán no deja lugar a dudas de la influencia que sobre ella tienen las empresas de cabildeo nacionales. Me parece que no supera las críticas que ya hemos hecho al cabildeo. No hay base constitucional para darle un tratamiento privilegiado a las empresas de cabildeo sobre otras voces e instancias de la sociedad. El articulado de la iniciativa no promueve un procedimiento de cabildeo plenamente transparente, y es obvio que se trata de una propuesta que se diseña a favor de los intereses económicos que pueden pagar a una empresa de cabildeo. Llama la atención que el proyecto no abunde en obligaciones para los legisladores y que no establezca las instancias para fijar responsabilidades y sanciones. Igualmente, es desmesurado que las recomendaciones que se emitan por parte de las comisiones y la Unidad Especializada de Enlace sean inatacables, pues éstas no pueden estar por encima de las determinaciones del pleno de ambas cámaras.

Como hemos dicho, la regulación del cabildeo debería plantearse en un esquema integral de reforma, en donde, entre otras reformas, las incompatibilidades, la ética legislativa y la plena transparencia en las diversas instancias del Congreso, tanto en procedimientos como en resultados, sean las características definitorias. De la misma forma, la regulación del cabildeo tienen relación con las fuentes de financiamiento de las campañas, por lo que el financiamiento privado debe ser derogado, la publicidad electoral debiera realizarse sólo en tiempos gratuitos del Estado y, desde luego, debe ser parte de la reforma integral la más amplia inclusión de mecanismos de democracia participativa y deliberativa. Sin un esquema general como el

que aquí hemos señalado, el cabildeo tenderá a fomentar una democracia de élite que alejará cada vez más al gobernante del gobernado.<sup>198</sup>

3. *La propuesta de la Comisión Especial para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de Cuentas dentro de los Poderes de la Unión*

Se trata de uno de los esfuerzos más logrados para enfrentar la corrupción en el ámbito del Poder Legislativo y en otros poderes de la Unión. La propuesta de la Comisión Especial recogió distintas iniciativas y les dio coherencia en un proyecto de reformas que pretende ser integral. Entre las iniciativas que se recogieron para su análisis podemos mencionar las siguientes:

1. La de la senadora Luisa María Calderón Hinojosa de fecha 13 de agosto de 2003, en la que propone reformar el artículo 62 de la Constitución.
2. La del senador Jesús Ortega Martínez de fecha 10 de marzo de 2004, en la que se adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la ética y disciplina parlamentaria.
3. La del senador Raymundo Cárdenas Hernández de fecha 15 de abril de 2004, en la que propone reformar y adicionar diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de juicio político y declaración de procedencia.
4. La de los senadores Genaro Borrego Estrada, Orlando Paredes Lara y Mariano González Zarur de fecha 15 de abril de 2004, en la que proponen reformar y adicionar la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
5. La del senador Demetrio Sodi de la Tijera de fecha 29 de abril de 2004, en la que se propone modificar diversos preceptos constitucionales y legales en materias de vigilancia, responsabilidad y combate a la corrupción en el ejercicio de la función pública.

<sup>198</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “El modelo participativo y deliberativo”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 11, julio-diciembre de 2004, pp. 55-89.

La iniciativa de la senadora Luisa María Calderón Hinojosa<sup>199</sup> establece la reforma al artículo 62 constitucional para que los diputados y los senadores durante el ejercicio de su encargo, además de las comisiones o empleos de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, no podrán desempeñar las de: a) gerente, apoderado, representante, 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 suministren rentas públicas o prestan servicios públicos; b) 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 c) 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 cuanto a la iniciativa del senador Jesús Ortega,<sup>200</sup> consistente en la adición de un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (“De la ética y la disciplina parlamentaria”), tiene por propósitos: 1) establecer seis capítulos al título que se adiciona que comprenden: disposiciones generales; los valores y principios fundamentales de la ética parlamentaria; de los deberes y prohibiciones de los legisladores; de las incompatibilidades; de las comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria; y de las responsabilidades y las medidas disciplinarias; 2) en el capítulo primero se prevén fundamentalmente las definiciones de ética parlamentaria y disciplina parlamentaria, así como la obligación de observar las normas para el ejercicio honesto y probo de la función parlamentaria a que alude el título sexto; 3) en el capítulo segundo se dispone que el ejercicio de las funciones de los legisladores deberá estar revestido de una entrega honesta y leal en la que prevalecerá el bien común sobre el interés particular; 4) en materia de incompatibilidades se propone que los legisladores durante el periodo de su encargo no podrán

<sup>199</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, año 3, núm. 15, 13 de agosto de 2003.

<sup>200</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, año 1, núm. 14, 10 de marzo de 2004.

desempeñar empleo o cargo además de los de la Federación y los estados, en los del Distrito Federal, municipios o de los particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia y que deberán informar periódicamente sobre sus ingresos; también se prohíbe que el legislador sea contratista o fiador de obras, servicios, suministros o asistencias de carácter público o que impliquen cualquier relación de naturaleza contractual, así como formar parte de los órganos de dirección, gestión, representación o asesoramiento de empresas o sociedades mercantiles que se dediquen a dichas actividades o, desempeñarse como abogado, apoderado, representante, patrocinador, asesor, árbitro o perito de particulares en procedimientos judiciales o administrativos en los que un órgano o empresa de los poderes públicos del Estado tenga la condición de parte; 5) entre los deberes de los legisladores se proponen los siguientes: promover la defensa de los intereses populares y nacionales; ejercer el mandato con dignidad y respeto a la cosa pública y a la voluntad popular; presentarse a desempeñar oportunamente sus funciones; concurrir puntualmente a las distintas sesiones que se convoquen; asistir a las reuniones y participar en los trabajos de las comisiones; cumplir eficientemente la función parlamentaria, en la forma y condiciones que determinen las leyes; así como rendir un informe anual ante sus electores que contenga cuando menos: las iniciativas presentadas, la participación en viajes al exterior, el trabajo realizado en comisiones legislativas, la utilización de los bienes y recursos públicos puestos a su disposición para el cumplimiento de sus funciones; 6) igualmente se propone prohibir a los legisladores que utilicen la inviolabilidad o inmunidad parlamentarias con fines no justificados; valerse del cargo para realizar gestiones personales o privadas; aprovechar el cargo para conseguir servicios especiales, nombramientos o beneficios personales; recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que realice el Estado o particulares, entre otros; 7) crea las comisiones de Ética y Disciplina Parlamentaria que se encargarán de preparar proyectos de ley para adecuar las normas que rigen la ética parlamentaria; dictaminar las propuestas que se presenten en la materia; promover los principios y valores éticos parlamentarios entre los integrantes del Congreso, y 8) prever como disciplinas parlamentarias: la advertencia, la censura, la pérdida temporal del ejercicio del mandato y la pérdida definitiva del mandato.

La iniciativa del senador Raymundo Cárdenas<sup>201</sup> tiene por objeto reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre ellas las siguientes: 1) eliminar la participación de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como la de la subcomisión de examen previo; 2) actualizar la regulación de los órganos legislativos, suprimiendo la mención de la Gran Comisión y precisando la participación de la Comisión Jurisdiccional; 3) establecer que en materia de juicio político la denuncia contra un servidor público se presentará ante la “Secretaría General” de la Cámara de Diputados, que ante la misma deberá ser ratificada y por su conducto se remitirá a la sección instructora con el informe justificado que, en su caso, hubiese presentado el denunciado; 4) sustituir los días naturales por días hábiles para el cómputo del término en el que deberá ser ratificada la denuncia contra los servidores públicos, reducir el plazo de 30 días naturales a 10 días hábiles para que la sección instructora determine si el denunciado puede ser sujeto de juicio político; y se suprime la participación de la subcomisión de examen previo; 5) establecer que las disposiciones relativas a la sustanciación del juicio político serán aplicables al juicio de procedencia, con las excepciones que establece el capítulo, precisando que las conclusiones deberán determinar si ha lugar o no a proceder penalmente contra el inculcado, 6) determinar la participación de la Secretaría General y de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente.

Respecto a la iniciativa de los senadores Genaro Borrego Estrada, Orlando Paredes Lara y Mariano González Zarur,<sup>202</sup> éstos proponen: 1) reformar el artículo 62 constitucional para establecer que los legisladores durante el periodo de su encargo no podrán realizar actividades privadas como profesionista remunerado, gerente, apoderado, asesor, representante o mandatario de personas físicas y morales que por sí o interpósita persona, celebren con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, entre otros; 2) adicionar un párrafo tercero al artículo 70 de la carta magna para determinar la creación de comités en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, los que serán órganos de investigación, gestión y auxilio. Los comités de investigación podrán tener atribuciones de investi-

<sup>201</sup> *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, año 1, núm. 46, 15 de abril de 2004.

<sup>202</sup> *Idem*.

gación de conductas que se presuman irregulares de los servidores públicos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; 3) disponer en el artículo 112 constitucional que no requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando un servidor público de los previstos en el párrafo primero del artículo 111 de la Constitución Federal, hubiere solicitado licencia y ésta le fuera concedida; 4) reformar el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a efecto de que los servidores públicos se abstengan de intervenir en la expedición de una ley, decreto, acuerdo o reglamento en los que tenga interés personal, familiar o de negocios y de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el desempeño de las funciones legislativa y judicial; 5) adicionar una fracción IX al artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para disponer que redundan en perjuicio de los intereses públicos o fundamentales y de su buen despacho, las acciones u omisiones que impliquen ejercicio indebido de un servicio público, abuso de autoridad u otras violaciones graves a las leyes penales o de responsabilidades de los servidores públicos que afecten la independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, objetividad y justicia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; 6) reformar subtipos penales de los delitos de abuso de autoridad, y uso indebido de atribuciones y facultades, previstos en el Código Penal Federal, para incorporar en la descripción típica lo siguiente: “de las dependencias o entidades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; 7) modificar subtipos penales del delito de tráfico de influencias para establecer como verbo rector de la conducta típica de “ofrecer gestionar”; 8) reformar la fracción I del artículo 233 del Código Penal Federal para que se considere peculado la distracción de recursos de los grupos parlamentarios constituidos en cualquiera de las cámaras del Congreso, con el objeto de que los valores públicos que se entregan a los mismos no sean desviados del fin que tienen conforme a las leyes relacionadas con el presupuesto, y 9) en concordancia con la reforma al artículo 70 constitucional, se modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para precisar la posibilidad de que las cámaras puedan constituir comités de investigación de conductas irregulares de los servidores públicos de los tres órganos del poder público, así como para regular la creación de comités de Ética y Disciplina Legislativa que tendrán por objeto investigar las infracciones de los legisladores a los principios de ética legislativa.

La iniciativa del senador Demetrio Sodi de la Tijera propone:<sup>203</sup> 1) reformar el artículo 61 constitucional para que diputados y senadores puedan ser procesados por la comisión de delitos tipificados como graves, para tal efecto no se requerirá declaración de procedencia; 2) eliminar la inmunidad procesal a los consejeros de la Judicatura Federal, debido a que no desarrollan actividades cuya afectación signifique un riesgo potencial de inestabilidad entre poderes, así como a los secretarios de despacho, que son directamente removibles, y a los jefes de departamento administrativo, cuyas actividades han desaparecido; 3) reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para establecer que la Secretaría de la Función Pública remitirá a la Auditoría Superior de la Federación informes relativos a la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública; 4) reformar el artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para prever que las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y VI a X del artículo 3o. de esa Ley, establecerán los procedimientos necesarios para requerir y proporcionar información relativa a las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; 5) para el efecto anterior, la Auditoría Superior de la Federación para el uso del registro, se circunscribirá a la vigilancia e investigación del manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos por parte de los servidores públicos; 6) reformar el artículo 4o. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para que la Fiscalización Superior que se haga a los órganos internos del Congreso de la Unión, observe los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables; 7) reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para establecer las actividades incompatibles con la función legislativa, entre ellas, aprovechar el carácter de legislador para hacerse de manera indebida de cualquier beneficio personal o para terceros, falsear o alterar cualquier tipo de información que le sea legalmente requerida y deba presentar ante cualquier persona o ente gubernamental; 8) modificar el artículo 79 de la Ley Orgánica del Congreso para establecer que los grupos parlamentarios deberán remitir a la Auditoría Superior de la Federación un informe detallado sobre el ejercicio de los recursos que les sean asignados, y 9) reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para estable-

<sup>203</sup> <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/29/1&documento=28>.

cer que el Instituto Federal Electoral contratará directamente con los concesionarios o permisionarios tiempos en radio y televisión que le soliciten los partidos políticos para difundir mensajes durante las campañas electorales, cuyos tiempos de contratación no podrán exceder del 20% del monto total de financiamiento permitido para la campaña de que se trate.

En el dictamen,<sup>204</sup> la Comisión Especial dividió sus conclusiones en los siguientes siete apartados: 1) incompatibilidades parlamentarias, 2) declaración de la situación patrimonial de los legisladores, 3) responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Congreso de la Unión, 4) fiscalización de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, 5) fuero constitucional, 6) juicio político y declaración de procedencia, y 7) delitos cometidos por servidores públicos, en donde la Comisión desestimó las propuestas.<sup>205</sup>

Sobre las incompatibilidades parlamentarias el dictamen señala que la máxima que debe guiar la actividad parlamentaria es el interés público, y para garantizarlo resulta fundamental impedir que las decisiones de los legisladores se sometan a influencias o intereses contrarios a la imparcialidad y transparencia que debe mostrar todo representante electo. Como primer paso, se amplía la gama de cargos públicos remunerados considerados incompatibles con el cargo de legislador y se incluye los cargos o comisiones municipales. Respecto a las incompatibilidades privadas se dispone que será la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la que determinará tales incompatibilidades. Se crea un nuevo título sexto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De las incompatibilidades parlamentarias y de la rendición de cuentas”. En el capítulo primero del nuevo título sexto, denominado “De las incompatibilidades y de las declaraciones de actividades y patrimonial”, se establecen las siguientes causas de incompatibilidad: 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, exceptuando de lo anterior la promoción de amparos cuando éstos se deriven de un conflicto

<sup>204</sup> Fue presentado el martes 24 de agosto de 2004. En él se indica que los trabajos de la Comisión no habían concluido, pues se acordó que los mismos debían continuar respecto al ejercicio de la función pública y rendición de cuentas en los poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación.

<sup>205</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6bart4.htm>.

entre particulares; 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 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; 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 en los incisos anteriores. Si el legislador tuviese acciones en dichas sociedades, éstas se depositarán en un fideicomiso creado para tal efecto.

La Comisión Especial considera no incompatibles las siguientes actividades: 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 los cargos no remunerados en instituciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, y las actividades privadas distintas a las señaladas como incompatibles.

Para establecer un “monitoreo” eficiente del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de incompatibilidades, la Comisión Especial establece un procedimiento. En él, 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. Se estima innecesaria la creación de la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria propuesta por el senador Jesús Ortega. Se indica en la Ley Orgánica del Congreso que una vez constituida la cámara y dentro de los sesenta 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 cualquier otra actividad que les proporcionen o puedan proporcionar algún beneficio, ingreso, concesión, prestación o emolumento que incida en su patri-

monio. La Contraloría Interna de cada cámara emitirá, con la mayor 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 esta última notifique y cite de inmediato a los diputados o 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 la consideración del pleno. El legislador tendrá derecho a intervenir en el debate correspondiente pero no podrá participar en la votación.

Si se declarara la incompatibilidad, dice el dictamen, el legislador tendrá un plazo de diez días naturales para renunciar a la actividad incompatible, sin perjuicio de las sanciones administrativas que se le puedan imponer. Asimismo se establece que la reincidencia o continuidad en las actividades consideradas incompatibles será castigada con la pérdida del carácter de legislador. También se propone la creación de un Registro Patrimonial y de Intereses, bajo la responsabilidad directa del presidente de la Mesa Directiva de la cámara que corresponda, y donde se inscribirán: las declaraciones de actividades de los legisladores, las declaraciones de situación patrimonial de los legisladores y las resoluciones del pleno en materia de incompatibilidades y de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores.

En el segundo apartado del dictamen denominado “Declaración de la situación patrimonial de los legisladores”, se dice que la información que contenga la declaración patrimonial de cada uno de los legisladores será remitida a la Contraloría Interna de cada una de las cámaras, la cual será el órgano responsable de dar seguimiento a la situación patrimonial y de investigar la comisión de conductas consideradas indebidas o el desempeño de actividades que puedan resultar incompatibles con el carácter de legislador. También se propone establecer que la información relativa a la situación patrimonial de los legisladores se remita a la Auditoría Superior de la Federación para su análisis.

El tercer apartado del dictamen de la Comisión Especial aborda el tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Congreso de la Unión. Se plantea que este asunto se integre al propuesto título sexto de la Ley Orgánica del Congreso, en un capítulo segundo que se denomine “De las responsabilidades administrativas de los legisladores”. El

objetivo principal consiste en definir las conductas, los órganos, los procedimientos y las sanciones en materia de responsabilidades administrativas, tanto a los legisladores como a los demás servidores públicos del Congreso. En cuanto a los órganos para conocer de infracciones administrativas, se estima que la Mesa Directiva y la Contraloría Interna de cada una de las cámaras pueden actuar de manera conjunta para cumplir con esas funciones. Se propone un procedimiento en el caso de responsabilidades administrativas de diputados y senadores: en un primer momento, la Contraloría Interna investiga las responsabilidades y proyecta la sanción; en un segundo momento, la Mesa Directiva recibe el dictamen de la Contraloría y lo pone a consideración del pleno, quien será la autoridad que imponga la sanción correspondiente. En el caso de los demás servidores públicos del Congreso, se considera que la Contraloría Interna sea la que determine la existencia de responsabilidades e imponga las sanciones que considere. En el supuesto de los legisladores se aprecia que no es conveniente la aplicación de la sanción de suspensión porque lastimaría la representatividad del Congreso.

En el cuarto apartado el dictamen, la Comisión Especial se ocupa de la fiscalización de los grupos parlamentarios. La finalidad consiste en establecer que la Auditoría Superior de la Federación conjuntamente con la Contraloría Interna, actúen como garantes de los recursos públicos que queden a cargo de los grupos parlamentarios. De esta manera se propone reformar el título quinto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se denominaría: “De la difusión y fiscalización de las actividades del Congreso”, en cuyo capítulo segundo, se regularía lo siguiente: a) se establece que la revisión y fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por los grupos parlamentarios, será hecha de manera conjunta por la Auditoría Superior de la Federación y por la Contraloría Interna de cada una de las cámaras; b) se obliga a los grupos parlamentarios a presentar a dichos órganos de control un informe preciso respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos que les hayan sido asignados y se indica que las fracciones parlamentarias facilitarán lo conducente a las visitas y auditorías que se determinen; c) se instruye a la Mesa Directiva y la Auditoría Superior de la Federación para que conjuntamente actúen para fincar responsabilidades en el caso de presuntas irregularidades, y d) se determina que los grupos parlamentarios deben remitir a la Contraloría Interna y a la Auditoría Superior de la Federación un informe semestral detallado y preciso sobre el ejercicio de los recursos y subvenciones que les sean asignados.

El quinto apartado del dictamen de la Comisión Especial se refiere al fuero constitucional y en él se propone la reforma a los artículos 111 y 112 constitucionales. Se reforma el artículo 111 a fin de establecer que la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados sólo será necesaria por la comisión de delitos no tipificados como graves por las leyes penales federales. En tal caso, cuando recaiga sentencia firme privativa de libertad, ésta deberá comunicarse a la Cámara de Diputados para que, sin mayor trámite, proceda a decretar la separación del cargo del funcionario de que se trate. El artículo 112 se reforma para indicar que no se requerirá declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados cuando el servidor público haya solicitado licencia y se le haya autorizado. Tampoco se requerirá declaración de procedencia en los casos de flagrancia. Este apartado dictamina que los consejeros de la Judicatura, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, no gozarán de inmunidad alguna.

Finalmente, el sexto apartado del dictamen de la Comisión Especial se refiere al juicio político y a la declaración de procedencia. Las conclusiones entrañan: 1) desaparecer la figura de la subcomisión de examen previo para que las determinaciones que actualmente le corresponden sean asumidas exclusivamente por la sección instructora, y así terminar con la duplicidad de instancias y con el injustificado retardo que significa para este procedimiento el paso por dicha subcomisión; 2) homologar los términos legales para la tramitación de la instrucción tanto del juicio político como de la declaración de procedencia, con la duración de los periodos ordinarios de sesiones de la Cámara de Diputados; 3) establecer que la valoración de los medios probatorios debe ser facultad exclusiva del pleno de ambas cámaras, según sea el caso; lo anterior porque en la actualidad la Subcomisión de examen previo y la sección instructora son las instancias que ejercen dicha facultad, a pesar de no ser los órganos de decisión, lo que vulnera las garantías de audiencia y legalidad que deben privar en todo procedimiento; 4) reforzar a la sección instructora mediante su ampliación a cuando menos ocho miembros, y establecer una conformación mínima de seis miembros para la sección de enjuiciamiento que habrá de instruir el procedimiento de juicio político, una vez erguida la Cámara de Senadores en jurado de sentencia, y 5) agilizar y eficientar ambos procedimientos mediante la simplificación de las reglas y la reducción de los plazos y términos.

Es evidente que la propuesta de la Comisión Especial para el Estudio de los Sistemas de Control de la Administración y Rendición de cuentas dentro de los Poderes de la Unión, representa el proyecto más completo hasta

hoy presentado en el Congreso de la Unión. Ciertamente deja de lado aspectos importantes en materia del estatuto de los parlamentarios como las inelegibilidades y las incapacidades, sus derechos y obligaciones, entre otros temas. Tampoco se refiere al cabildeo y no da cuenta de la interrelación entre los poderes fácticos y los legisladores. No existe mención en ella a la transformación del actual y deficiente sistema de transparencia en el Congreso y tampoco entiende como parte del problema a la inadecuada construcción del poder en el Congreso, en donde éste se construye de arriba abajo. De la misma forma, no se hace totalmente cargo de la influencia partidocrática en el Legislativo.<sup>206</sup> Sin embargo, a pesar de estas carencias, considero que es una muestra de lo que los legisladores pueden hacer cuando trabajan para modificar el deficiente diseño institucional en nuestro país, pues lo que sí queda clarísimo es que el valor que guía a la propuesta es defender el principio de que el legislador está para salvar intereses generales y no particulares.

En cuanto a las críticas puntuales, nos parece inadecuado que no se haya admitido la existencia de una Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria para tratar las incompatibilidades. Establecer que es la Mesa Directiva 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 que 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 infracciones en materia de incompatibilidades son los propios legisladores, los pares del legislador sometido a investigación. La Contraloría Interna debe ser un órgano de auxilio y de apoyo, tanto a la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria como al pleno. Si se tiene temor de la politización en la respectiva comisión, la salida debe ser la transparencia más plena en las etapas de procedimiento y de investigación. También estimamos que la propuesta no resuelve si contra las decisiones de las cámaras en materia de incompatibilidades y de responsabilidad administrativa caben recursos y qué autoridad es la competente para conocerlos. En el tema del registro patrimonial de legisladores y de actividades de intereses, hace falta más hincapié en la transparencia y divulgación de esta información —los momen-

<sup>206</sup> Presno Linera, Miguel Á., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 111-190.

tos en que se debe divulgar, los medios para divulgarla y la manera de hacer accesible la información a los ciudadanos—, así como el señalamiento de que el registro no sólo debe comprender el patrimonio, los intereses y las actividades del legislador, sino también los de su familia, al menos de la más cercana consistente en el cónyuge, hijos, padres y hermanos.

En materia de responsabilidades de los legisladores nos parece inadecuado que el dictamen lo elabore la contraloría interna y no la Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria. La Contraloría es un órgano técnico, de auxilio, pero quien debe llevar la batuta de la investigación, del procedimiento y de la propuesta de sanción al pleno es la referida Comisión. Estimamos que los procedimientos ante la Comisión y la actividad de la Contraloría en la investigación deben ser totalmente públicos para evitar componendas y arreglos entre los grupos parlamentarios. Por lo mismo, no consideramos que la confidencialidad deba ser la característica en las investigaciones y en el procedimiento. Sabemos que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera a los procedimientos de responsabilidad administrativa como información reservada mientras no se dicte la resolución, sin embargo, somos sabedores que esa norma lo único que favorece es la impunidad y los arreglos en la opacidad entre el servidor público afectado y la autoridad que investiga y resuelve.

Sobre la inmunidad parlamentaria pensamos que lo fundamental consiste en cambiar el sentido constitucional y legal de la figura, pues se sigue entendiendo en nuestro país que el papel de la sección instructora y del propio pleno de la Cámara de Diputados, es la de realizar labores semejantes al Ministerio Público y al juez, cuando en el derecho comparado la principal finalidad de la institución en sede legislativa es determinar si existe o no en la acusación formulada en contra del legislador un ánimo de persecución política. Si ese ánimo no existe por parte de la autoridad que investiga los delitos y los consigna al juez, entonces debe proceder la declaratoria de procedencia correspondiente y someter el caso ante la autoridad judicial competente.<sup>207</sup>

<sup>207</sup> García Morillo, Joaquín, “Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria”, *Cuadernos y Debates*, Madrid, núm. 46, 1993, pp. 87 y 88.