

CONCLUSIONES

La incompatibilidad de funciones entre cargos legislativos y otros cargos públicos, o entre los primeros y ciertas tareas económicas o políticas que pudiesen desempeñar los legisladores, constituye uno de los temas clásicos del llamado estatuto de los parlamentarios. La regulación de las incompatibilidades busca salvaguardar la independencia del legislador en sus funciones frente a interferencias indebidas de otros poderes formales o informales, es decir, se pretende que el legislador realice su función sin condicionamiento de otras esferas del poder, que ejerza sus cometidos a partir del respeto al orden jurídico y a su conciencia individual, y que las influencias indebidas de los poderes formales e informales no interfieran con sus opiniones y votos parlamentarios.

En sus orígenes, la incompatibilidad se refería a la imposibilidad jurídica para desempeñar dos cargos diversos pues se entendía que la principal interferencia con las funciones legislativas provenía del Poder Ejecutivo. Hoy en día las incompatibilidades deben ocuparse también de las interferencias indebidas de los poderes fácticos. El marco jurídico mexicano en la materia —los artículos 62 y 125 de la Constitución— se encuentra rebasado no sólo porque no se establecen incompatibilidades de la función del legislador con cargos en los municipios, Distrito Federal o con entidades supranacionales, sino porque también hoy en día las principales incompatibilidades de los cargos legislativos deben tener relación con los poderes informales y con actividades privadas o sociales que no únicamente pueden implicar conflictos de interés o tráfico de influencias, sino que incluso distraen al legislador de las actividades que debe realizar de manera preponderante y con dedicación exclusiva en las sedes legislativas.

Las incompatibilidades deben analizarse al menos desde tres perspectivas: 1) la del combate a la corrupción para enfrentar la colonización que ciertos factores reales de poder han hecho en el aparato del Estado; 2) la del papel de los partidos en el Estado de derecho y en la democracia representativa, y 3) la misma crisis de la democracia representativa. En cuanto al papel de los poderes fácticos que colonizan el aparato del Estado, no se

gana mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y las organizaciones financieras internacionales. Los poderes fácticos son los auténticos poderes que en buena medida condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de intereses, pactos, acuerdos y decisiones de estos poderes fácticos. Las normas jurídicas formales —como ocurre con las incompatibilidades— no le dan a los poderes fácticos la relevancia necesaria. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes. El Estado de nuestros días ha sido colonizado o apropiado por partidos, medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y transnacionales, etcétera. Los intereses de los poderes fácticos muchas veces no pasan la prueba de los procedimientos democráticos de control ni los del Estado constitucional. Los ciudadanos están al margen de sus decisiones e influencias, y no las pueden fiscalizar directamente y de raíz. Son decisiones e intereses oscuros que no pueden ser controlados por los mecanismos, procedimientos y recursos que provee el Estado constitucional de derecho. La democracia y todo el andamiaje constitucional se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir porque operan al margen de las instituciones aunque las usan para su provecho.

La globalización ha acrecentado los riesgos para el Estado constitucional y la democracia y, desde luego, para la independencia y libertad del legislador, como han puesto sobre la mesa de la discusión nacional, recientes escándalos de corrupción relacionados con el poder de las empresas tabacaleras. La globalización tiende a someter a la sociedad, al derecho y al Estado, a los intereses del mercado y del gran capital. Las soluciones institucionales frente a la influencia desmedida de los poderes fácticos en el proceso de globalización pasan, entre otras acciones, por: democratizar y transparentar las instituciones nacionales y transnacionales; reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; mundializar el constitucionalismo para evitar que los poderes fácticos queden al margen del derecho y del control ciudadano, así como promover un contrato global para la satisfacción de necesidades básicas. La futura regulación sobre las incompatibilidades parlamentarias, al igual que cualquier cambio jurídico de importan-

cia en el país, debe tomar en cuenta la globalización y los factores reales de poder. La regulación adecuada de las incompatibilidades de los legisladores permite la rendición de cuentas porque limita que interferencias extrañas —Poder Ejecutivo, factores reales de poder, intereses, ocupaciones diversas— perviertan, desvíen y distraigan las funciones del Legislativo y del legislador en lo individual.

En cuanto a los partidos y sus grupos parlamentarios, sus interferencias en las decisiones del legislador son asunto de todos los días. La disciplina partidista a ultranza, que no es debatida y consensuada al interior de los grupos parlamentarios, puede ser el mecanismo más negativo respecto a la libertad del legislador. Las incompatibilidades, deben por tanto regular las formas aceptables de relación entre el legislador y su partido, y éstas no son otras que las de la democracia interna en los partidos. En México también sería conveniente que quedara prevista de manera expresa en la Constitución la prohibición del mandato imperativo e incorporar sanciones al dirigente partidista o de grupo parlamentario que pretenda imponer cualquier tipo de disciplina partidista que riña contra la libertad y la conciencia del legislador. Además, para enfrentar cualquier tipo de mandato imperativo se requiere: reclamar más transparencia y publicidad en la vida parlamentaria, aprobar leyes de partidos que regulen la democracia interna en ellos y en los grupos parlamentarios, así como establecer normas de incompatibilidades más estrictas para los parlamentarios.

La crisis partidista debido a la desconfianza que provocan estas instituciones en la ciudadanía es una crisis de los sistemas representativos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma monopolística los mecanismos del proceso democrático —candidaturas, campañas, canales de reproducción de élites— resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un déficit de la democracia representativa. En este esquema, si las incompatibilidades parlamentarias están bien reguladas se podría evitar cualquier interferencia indebida del partido o del grupo parlamentario en el legislador, no sólo en cuanto a la prohibición para que los legisladores ocupen cargos partidistas sino también para reforzar el principio de libertad del legislador —prohibición del mandato imperativo— frente a las acechanzas de las hasta ahora organizaciones oligárquicas que son los partidos.

En un país como el nuestro en proceso de tránsito a la democracia hay signos de agotamiento y desencanto respecto a ella. Las razones de ese desencanto son diversas, pero una buena parte del mismo tiene que ver con: la

lentitud de los políticos para arribar a arreglos institucionales democráticos; la propensión de la clase política a protegerse a costa del Estado de derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra; a la falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones; a la partidocracia; a la falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas; a la debilidad de los mecanismos de control y de fiscalización del Estado; a la ausencia de una cultura y prácticas de rendición de cuentas; a la debilidad de los mecanismos de control del Congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo; a la carencia de vías jurídicas en manos de la sociedad para solucionar conflictos y reivindicaciones sociales, políticas y económicas, así como a la ausencia de una cultura de la desobediencia civil respecto a leyes, programas o políticas públicas injustas o alejadas de los intereses ciudadanos.

La distancia inicial que se trazó en la formulación del sistema representativo entre representantes y representados se ha ido agrandando con el paso del tiempo y no precisamente para garantizar la prohibición del mandato imperativo, sino porque el legislador se ha apartado de la defensa de los intereses sociales y se ha acercado a la protección de los intereses de los factores reales de poder, comenzando con los de sus partidos a costa de los intereses y necesidades de las grandes mayorías. El término usado por O'Donnell para referirse a las democracias latinoamericanas como democracias delegativas no es casual, obedece a la incapacidad del ciudadano para controlar al gobernante en los periodos interelectorales. El sistema representativo carece de ímpetu deliberativo, produce opacidad, y en los sistemas presidenciales de manera más acusada que en los parlamentarios.

Ante el fracaso del sistema representativo es importante preguntarnos por el tipo de sistema democrático que debe ser construido. Frente a las concepciones tradicionales de la democracia representativa existen propuestas no hegemónicas que ponen el acento en distintos temas: las potencialidades de la participación, la importancia de la publicidad, el reconocimiento de la deliberación, la rendición de cuentas horizontal y social, la posibilidad de contrarrestar el poder de los factores reales de poder que buscan excluirse del campo del derecho, la democracia interna y el control de los partidos, y otras muchas innovaciones institucionales que pretenden ampliar los espacios de participación y deliberación ciudadana, además de darle un sentido democrático a las instituciones formales del poder público, como es el caso del Legislativo.

Las incompatibilidades parlamentarias surgieron formalmente en Gran Bretaña en los siglos XVII XVIII y su finalidad genérica y fundamental siempre ha sido impedir que los legisladores reciban presiones e influencias indebidas del poder, inicialmente de la Corona, hoy en día de los poderes formales y de los poderes fácticos. En México, desde las primeras cartas constitucionales se incluyeron en su texto, pero siempre se han mantenido, hasta el día de hoy, en el sentido clásico, es decir, en la prohibición para que el legislador ocupe diversos cargos públicos. Es obvio que se trata de una institución que requiere actualización para salvaguardar la independencia del legislador, garantizar las relaciones representante-representado de todas aquellas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente debidamente a los ciudadanos.

En este trabajo se concluye que son quince las finalidades de las incompatibilidades. Éstas son: 1) impedir cualquier tipo de mandato imperativo que no sea el de los ciudadanos; 2) proteger la libertad y la independencia del legislador; 3) evitar los conflictos de interés y la corrupción tanto pública como política; 4) garantizar el principio de división de poderes; 5) fortalecer las atribuciones de control del Poder Legislativo sobre otros poderes formales e informales; 6) impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal; 7) salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política; 8) impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público; 9) ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas; 10) evitar la confusión entre el Ejecutivo y el Legislativo; 11) rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo; 12) fortalecer el vínculo entre representado y representante sin intermediaciones antidemocráticas; 13) lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas; 14) la defensa y garantía del interés público —a través de la protección de la independencia y autonomía del Congreso— por encima de cualquier interés privado o de grupo, y 15) garantizar el profesionalismo del Congreso mediante el respeto al principio de pluralidad que debe prevalecer en el Congreso.

Nuestra definición de incompatibilidades toma en cuenta los siguientes elementos: 1) la defensa de la libertad del legislador no sólo frente al Poder Ejecutivo o los poderes y órganos formales del poder público, sino también frente a cualquier poder fáctico, incluidos los partidos que limiten o condicionen la independencia del legislador; 2) la prohibición de cualquier situación pública o privada que derive en conflicto de interés con la función legislativa; 3) la imposibilidad para que el legislador realice funciones o ta-

reas distintas a las que tienen que ver con sus cometidos constitucionales a fin de salvaguardar el principio de dedicación preponderante y exclusiva; 4) la consecuencia de la incompatibilidad no debe residir en optar entre el cargo legislativo y el incompatible, sino en la pérdida del carácter de legislador y la inhabilitación para ocupar cargos públicos en un periodo de tiempo que podría ir hasta los diez años; 5) las incompatibilidades no sólo deben estar referidas al periodo del encargo del legislador sino extenderse en el tiempo al menos dos años después, en donde el ex legislador tenga la obligación de informar al Congreso sobre la manera en que se gana el sustento; 6) las incompatibilidades deben estar vinculadas a la declaración de bienes de los legisladores así como a la declaración de sus intereses, actividades y vínculos económicos, sociales y familiares; 7) las incompatibilidades legislativas deben estar inscritas en un nuevo régimen de responsabilidades políticas, penales y administrativas para los parlamentarios; 8) las incompatibilidades deben también ser parte de un esquema de lucha integral contra la corrupción, y 9) la regulación de las incompatibilidades debe orientarse al fortalecimiento del vínculo entre representante y representado mediante instituciones y normas —de transparencia y control— que abonen en la rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto y no a intereses específicos de ésta. En síntesis, la definición propuesta señala que la incompatibilidad es la institución de derecho parlamentario que establece, durante el mandato del legislador y con efectos posteriores, las prohibiciones para usufructuar cargos, tareas, servicios o beneficios que impidan ejercer la función legislativa con libertad, independencia y autonomía frente a poderes formales e informales y que pudiesen actualizar conflictos materiales o éticos con las tareas parlamentarias, y para que el legislador con dedicación exclusiva represente, dentro de un marco de transparencia y control institucional y social, los intereses generales de la sociedad, indicándose las consecuencias en caso de que se presenten los impedimentos y las sanciones para los supuestos de trasgresión.

Existe un buen número de figuras jurídicas cercanas a las incompatibilidades, muchas de ellas integran lo que en la teoría constitucional y parlamentaria se denomina el estatuto de los parlamentarios, esto es, el conjunto de las garantías de independencia y autonomía del parlamentario, tales como las prerrogativas o garantías clásicas de los parlamentarios: las inviolabilidades, las inmunidades, al igual que otras figuras como las incapacidades, inelegibilidades, inhabilidades y derechos, por ejemplo, el de asignación económica del parlamentario, facilidades materiales para el desempeño de su

cargo, deber de asistir a las cámaras y a la comisiones, etcétera. Las confusiones principales y problemas de delimitación conceptual ocurren entre las incompatibilidades, incapacidades, inelegibilidades e inhabilidades. Sin embargo, también suelen darse problemas de conexión con las inviolabilidades y las inmunidades.

Las capacidades se refieren a los requisitos positivos que son necesarios para ser elegible, tienen que ver con la cualidad de elector, la ciudadanía, la edad y la residencia. De manera incorrecta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las ha confundido con las inelegibilidades. Éstas últimas constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la necesidad de garantizar tanto la libertad del elector para resguardarlo de toda coacción, directa o indirecta, como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes de la elección. Las causas de inelegibilidad para los que aspiran al cargo de parlamentario están previstas en los artículos 55 y 59 constitucionales, así como en los artículos 7o. y 8o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza hasta que termina el proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas afectadas por las mismas; en cambio, las incompatibilidades no persiguen afectar la validez de las elecciones sino salvaguardar la independencia y autonomía del legislador. En cuanto a las inhabilidades debe decirse que son defectos o impedimentos para ejercer u obtener un empleo u oficio. Las inhabilidades impiden el desempeño del cargo y son generalmente producto de enfermedad o de castigo penal o administrativo. Las inviolabilidades protegen las opiniones vertidas por los parlamentarios en el desempeño de sus cargos y se encuentran previstas en el primer párrafo del artículo 61 constitucional; en el derecho parlamentario mexicano está pendiente determinar si las inviolabilidades también protegen los votos del legislador, desde nuestro punto de vista así debe ser para impedir mandatos imperativos en la libertad del parlamentario. En cuanto a las inmunidades, éstas protegen a los legisladores de acusaciones y procesos penales urdidos por móviles políticos y están reguladas por el artículo 111 de la Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Desde nuestro punto de vista, todas las materias que tienen relación con el estatuto de los parlamentarios deben ser revisadas como se propone en el libro para evitar confusiones conceptuales y garantizar la libertad de los legisladores.

Desde un punto de vista genérico, es decir, no sólo relacionado con las incompatibilidades parlamentarias, son distintas las normas constitucionales que regulan las incompatibilidades de los servidores públicos en distintos poderes y órganos del Estado. Los artículos 28, 41, 49, 62, 79, 101, 122 y 125 de la Constitución aluden a distintos tipos de incompatibilidades. Del análisis de estas normas, resulta que en materia de incompatibilidades parlamentarias, se encuentra uno de los mayores atrasos en la regulación, pues sólo se consideran algunas incompatibilidades de carácter público y no las de carácter privado o social, además de que tampoco se establece el principio de dedicación preponderante y exclusiva al cargo de legislador y tampoco se regula la parte adjetiva o procesal de la institución. Es interesante observar que en el caso de los órganos constitucionales autónomos y en el Poder Judicial federal suele establecerse el principio de dedicación preponderante con algunas excepciones. Tratándose de poderes, el Poder Judicial mexicano es el que tiene sobre el tema la regulación más completa. En cuanto al Poder Ejecutivo —resabio del presidencialismo autoritario e imperial— no existe un estatuto completo y democrático para el titular de este Poder, que entre otras cosas hubiese establecido incompatibilidades expresas para la función presidencial, aunque sin lugar a dudas es aplicable para el presidente la incompatibilidad prevista en el artículo 125 constitucional. También se podría argumentar que existe un principio implícito de carácter constitucional que indica que el cargo de presidente es incompatible con cualquier otra función, empleo, cargo, dádiva, interés, etcétera, tanto en los ámbitos público y privado como en el social, debido al cúmulo de atribuciones que el artículo 89 de la Constitución encomienda al presidente de la República. Sin embargo, es un hecho que los presidentes suelen mantener negocios privados, que tienen acciones en empresas y cobran dividendos. En el pasado así era, y las declaraciones patrimoniales del presidente Fox que se han hecho públicas en distintas ocasiones demuestran lo que se comenta. Además, en virtud de que el artículo 41 constitucional y el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permiten el financiamiento privado en las campañas, no es extraño que los presidentes y otros cargos de elección popular como los legisladores, adquieran compromisos en antecampañas, precampañas y campañas con poderes fácticos que limitan la independencia de sus funciones respectivas y su orientación a favor de los intereses generales. De ahí que sea necesario para el futuro democrático del país que el presidente de la República esté sujeto a un estatuto jurídico que entre otras cosas regule las funciones que

son incompatibles con el cargo presidencial, además de derogar o limitar a su mínima expresión cualquier forma de financiamiento privado.

La legislación secundaria sobre incompatibilidades en el Poder Judicial federal mexicano, a diferencia de otras incompatibilidades, en específico las parlamentarias, establece con más o menos fortuna, órganos competentes para conocerlas, procedimientos, causas y sanciones, aunque con un privilegio especial para los ministros de la Suprema Corte y los miembros del Consejo de la Judicatura, en tanto que estos servidores públicos sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determina el título cuarto de la Constitución, es decir, mediante juicio político o declaración de procedencia. El artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, además de regular la valoración de faltas, indica en relación con las incompatibilidades del artículo 101 constitucional y las faltas administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos que implican conflicto de interés y/o tráfico de influencias, que sólo por ellas un ministro de la Suprema Corte puede ser destituido, lo que obligaría a seguir un procedimiento de juicio político, pero si las conductas entrañan un delito, será necesario un procedimiento de desafuero para que el ministro pierda la inmunidad y sea sometido a proceso.

Respecto al derecho comparado, se distingue en el libro, el tratamiento de las incompatibilidades en regímenes presidenciales, semipresidenciales, de directorio y parlamentarios. La razón de esta clasificación obedece a las características que la institución de la incompatibilidad recibe en cada uno de ellos. En los regímenes presidenciales, el principio de separación de poderes obliga a declarar incompatible *ex constitutione* la condición ejecutiva con el mandato parlamentario, de ahí que la Constitución de Estados Unidos haya previsto la incompatibilidad de cualquier empleo federal con el cargo de legislador, lo que se ha reproducido en las Constituciones estatales de ese país. Debe señalarse sobre las incompatibilidades de origen privado en los Estados Unidos que en ese país existen códigos de ética para los legisladores y se cuenta con una regulación —aunque con defectos— del cabildeo. En los sistemas presidenciales de América Latina, el tema de las incompatibilidades sigue la lógica norteamericana de la separación de poderes y de la incompatibilidad entre cargos legislativos y ejecutivos, aunque con un gran número de diferencias. Por ejemplo, en los países latinoamericanos la incompatibilidad está regulada en la Constitución y sólo en algunos países como en Bolivia se establecen incompatibilidades también en la ley secundaria. En la mayoría de los países no existen normas ex-

plícitas relativas a las incompatibilidades para el cargo de presidente y vicepresidente, salvo los casos de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Algunas Constituciones establecen incompatibilidades no sólo respecto a cargos públicos sino a privados. En general, hay un número amplio de matices derivados de la historia política particular, de los sistemas electorales, de los sistemas unicamerales o bicamerales, del sistema federal o unitario, etcétera.

En los regímenes semipresidenciales, a diferencia de algunos parlamentarios y en proximidad con los regímenes presidenciales, se ha optado por apartar a los miembros del gobierno del Parlamento, aunque se han suscitado problemas, principalmente el de si el no ejercicio del cargo electivo al producirse la opción por el cargo de gobierno, determina la extinción del mandato parlamentario. En Portugal, los artículos 153 y 154 de la Constitución y sus leyes secundarias establecen la posibilidad de la sustitución temporal del parlamentario afectado de incompatibilidad mientras dura el ejercicio de las funciones incompatibles, pero al cesar el cargo gubernamental, el legislador regresa a la cámara legislativa correspondiente. En Francia, por el contrario, el Consejo Constitucional interpretando el artículo 23 de la Constitución francesa y la legislación secundaria, estimó que la sustitución de un parlamentario incompatible tenía carácter definitivo. En materia de conflictos de interés, en Portugal, la Ley 7/1993, referente al Estatuto de los Diputados, señala que los diputados están obligados a declarar, previamente a la presentación de un proyecto legislativo o a la intervención en cualquier trabajo en el pleno o en comisiones, cualquier interés particular que coincida con la materia de que se trate y que la competencia sobre estos aspectos se residencia en la Comisión Parlamentaria de Ética. En Francia, el Consejo Constitucional ha desarrollado importante jurisprudencia respecto a los legisladores en materia de conflictos de interés y tráfico de influencias.

Suiza es un ejemplo de sistema de gobierno de directorio. En materia de incompatibilidades, el artículo 144 de la Constitución establece:

1. Los cargos de miembro del Consejo Nacional, Consejo de los Estados, Consejo Federal y juez del Tribunal Federal serán incompatibles.
2. Los miembros del Consejo Federal, así como los jueces del Tribunal Federal con dedicación exclusiva, no podrán ejercer ninguna otra función al servicio de la Confederación o de un Cantón, ni ejercer ninguna otra actividad lucrativa.
3. La ley podrá prever otras incompatibilidades.

Por su parte, el artículo 161 de la norma fundamental suiza determina: “1. Los miembros de la Asamblea Federal votarán sin instrucciones. 2. Estos harán públicas las relaciones que tengan con los grupos de interés”. La Ley sobre la Asamblea Federal en su artículo 14 incorpora causales adicionales de incompatibilidad respecto a los miembros de las fuerzas armadas, directivos de organizaciones o de personas de derecho público o privado externos a la administración que tengan inversiones en obras administrativas, etcétera. El artículo 11 de esa Ley en desarrollo al artículo 161 constitucional, obliga a los parlamentarios a declarar por escrito sus actividades profesionales, sus funciones en órganos de dirección, en supervisión de sociedades, en establecimientos o fundaciones nacionales o extranjeras, ya sean de derecho público o privado, en grupos de interés o en órganos de la Confederación Suiza.

En los regímenes parlamentarios las incompatibilidades públicas obedecen a patrones más flexibles. Sin embargo, no puede asumirse de manera absoluta una forma única. Existen normas constitucionales y legales que predicen la compatibilidad de funciones entre el gobierno y el Parlamento, en especial los casos de Gran Bretaña y Canadá, en donde el origen parlamentario del ministro es un requisito de idoneidad para integrar el gobierno. En muchos otros casos, se ha decidido separar a los ministros del Parlamento con independencia de cual sea su fuente de origen. Cualquiera de las dos soluciones depende de la tradición, práctica política, de la debilidad del gobierno, o de la manera en que se entiendan las relaciones entre el gobierno y el Parlamento. En cuanto a las incompatibilidades de origen privado, a pesar de legislaciones más o menos estrictas como la de la Gran Bretaña, es práctica extendida en ese Estado que los diputados acepten honorarios de sociedades mercantiles y de grupos de interés por servicios de asesoramiento, por lo que son remunerados en expectativa de ejercer influencia u obtener servicios. En Gran Bretaña, el trabajo legislativo no es de plena dedicación, por lo que no se puede prohibir que los legisladores acepten remuneraciones. A pesar de esto último, la Cámara de los Comunes mantiene un registro público de intereses económicos de sus diputados, se exige explicitar los honorarios recibidos como directivos de sociedades, los pagos recibidos de gobiernos extranjeros u organizaciones, paquetes de acciones, patrimonio y otros beneficios extranjeros materiales o pagos en especie. En España, el carácter de parlamentario se ejerce en régimen de dedicación absoluta. La ley secundaria —en España es la electoral para estos efectos— desarrolla de manera minuciosa las inelegibilidades e incompatibilidades

públicas y privadas de los legisladores, así como los procedimientos y los órganos competentes. En Alemania, las principales discusiones giran en torno a la libertad del legislador y la influencia indebida de los partidos en el trabajo legislativo; en ese país, las determinaciones de las instancias legislativas que resuelven sobre estos temas pueden ser recurridas ante el Tribunal Constitucional.

Durante los últimos años, en nuestro país se han venido presentando tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores iniciativas de reforma al Congreso, algunas de ellas vinculadas a las incompatibilidades parlamentarias. En esta materia son tres los rubros de las iniciativas: las que tienen estrictamente que ver con las incompatibilidades, las que tienen relación con la ética parlamentaria y las referentes al cabildeo. Desde nuestro punto de vista, de las iniciativas presentadas y de los estudios y dictámenes emitidos en sede legislativa, sobresale el dictamen de la Comisión Especial del Senado de la República para el estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión. El citado dictamen representa hasta este momento el análisis legislativo más completo sobre el estatuto del parlamentario, aunque deja de lado aspectos importantes como la revisión de las inelegibilidades, incapacidades, derechos y obligaciones de los legisladores, etcétera. Tampoco se refiere al cabildeo como en su momento lo hicieron otras iniciativas y dictámenes, y no da cuenta de la interrelación entre los poderes fácticos y los legisladores. No existe mención en el dictamen sobre el deficiente sistema de transparencia en el Congreso y el mismo no entiende como parte del problema legislativo nacional 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.

Respecto a las incompatibilidades, nos parece inadecuado que en el citado dictamen, no se haya admitido la existencia de una Comisión de Ética y Disciplina Parlamentaria en cada cámara, pues establecer que sean las mismas directivas las que se encarguen de definir y proponer al pleno la existencia de las incompatibilidades, refuerza la jerarquización en el Legislativo. Dotar a las contralorías internas de las cámaras de atribuciones de dirección de la investigación respecto de los legisladores con el argumento de que se trata de un órgano técnico e imparcial, constituye un despropósito. El contralor interno es un funcionario nombrado por los legisladores y por lo mismo es un subordinado a ellos. Los que deben conocer de infracciones en materia de incompatibilidades son los propios legisladores. 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 politización en la respectiva Comisión, la salida debe ser la transparencia más completa en las etapas de procedimiento y de investigación. También estimamos que la propuesta no resuelve el problema de si las decisiones legislativas en la materia son susceptibles de ser recurridas mediante el juicio de amparo. En el tema del registro patrimonial, de actividades y de intereses, hace falta más hincapié en la transparencia y divulgación de esta información —los momentos 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 los registros no sólo deben comprender el patrimonio, actividades e intereses del legislador, sino también los de su familia, al menos de la más cercana.

En este libro entendimos que las incompatibilidades no pueden ser analizadas jurídicamente desde una visión unidimensional, por eso en el capítulo final quisimos verlas en la perspectiva de la reforma del Estado y del Congreso. Las incompatibilidades tienen relación con modificaciones que son necesarias y que podemos referir a la ampliación de los periodos legislativos, el fortalecimiento de las atribuciones de control del Legislativo, el desarrollo de los grupos parlamentarios a la incorporación de la iniciativa legislativa popular, al proceso legislativo, a nuevos procedimientos legislativos, a la existencia de reglamentos propios en cada una de las cámaras, al fortalecimiento de las comisiones, a los poderes legislativos de glosa del informe presidencial, al desafuero, al juicio político, al incremento de atribuciones en ambas cámaras, entre otras. También señalamos que más allá de la transformación necesaria de nuestro sistema presidencial por uno parlamentario o por formas intermedias, las incompatibilidades deben ser reguladas en el sentido que propusimos en la parte final del capítulo quinto, pues se trata de una institución presente en los diversos sistemas de gobierno que debe ser orientada bajo criterios democráticos, de transparencia y de rendición de cuentas.

Tomamos en cuenta nueve variables para el estudio de las incompatibilidades y dimos los lineamientos de una futura reforma en la materia. No pasamos por alto analizar las incompatibilidades desde las medidas anticorrupción, los conflictos de interés, el cabildeo o aspectos puntuales referidos a la parte sustantiva y adjetiva de la institución. Lo que hemos querido poner de manifiesto con este libro es que el tema de las incompatibilidades no constituye un asunto marginal en la reforma del Estado, sino que está

unido al debido fortalecimiento del Congreso y sus objetivos constitucionales. En fin, estamos convencidos que el fundamento del trabajo legislativo empieza en el legislador individual y que, por lo mismo, cualquier reforma debe empezar por él, para salvaguardar su independencia y libertad a fin de que el Congreso no sea el puro reflejo de otras instituciones e intereses, sino el ámbito por excelencia de la deliberación para realizar los intereses generales.