

## INTRODUCCIÓN

Existe la convicción generalizada en nuestro país sobre el precario papel del Congreso y de los legisladores. También comienza a ser cada vez más frecuente el señalamiento de que los legisladores no representan el interés general sino los intereses particulares y parciales de los poderes fácticos. Un reciente estudio periodístico arroja datos del tipo de los que a continuación se transcriben:

De 1991 a 2004, los intereses empresariales y financieros han pasado de ostentar entre el 7 y el 13 por ciento de las posiciones legislativas a controlar más del 35 por ciento del total de la representación parlamentaria federal mexicana... La revisión de 1,128 fichas curriculares correspondientes a la LVIII (500) y LIX (500) legislaturas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (128) correspondientes a ambos periodos, efectuada para esta investigación, permite establecer que más de la tercera parte de la representación en el Congreso de la Unión pertenece a los clanes del dinero en México, mismos que además controlan las comisiones legislativas cuya materia de reglamentación es afin a la esfera de inversión económica en la que participan... De los 128 legisladores que ingresaron al Senado de la República para cubrir el periodo 2000-2006, correspondientes a las legislaturas LVIII y LIX, 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de empresas de diversa naturaleza o pertenecían o habían pertenecido a las organizaciones de la cúpula empresarial, tales como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Cancintra), el Consejo Coordinador Empresarial (CEE), la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), la Conferencia Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y otras cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios... Es decir, el 47 por ciento de la representación senatorial tiene su origen en el poder económico... Por lo que respecta a la composición de la Cámara de Diputados en la LVIII (2000-2003) Legislatura, 154 de sus 500 integrantes mostraban en sus fichas curriculares filiación a organismos patronales o pertenencia a consejos de administración, es decir, el 30.8 por ciento del total... De los 207 integrantes del grupo parlamentario de Acción Nacional en San Lázaro en dicha legislatura, 117 —más del 50 por ciento— eran o habían sido miem-

bros de Cámaras empresariales, en calidad de ejecutivos, directivos, o bien, miembros de algún consejo de administración...<sup>1</sup>

Esta especie de imputaciones son cada vez más insistentes y otras de la misma naturaleza, por ejemplo: en contra de legisladores que litigan contra el Estado; legisladores que a través de sus empresas de consultoría brindan servicios al Congreso; legisladores que reciben beneficios de empresas, verbigracia, las tabacaleras y, que al momento de aprobar las leyes, resuelven a favor de ellas; legisladores que representan los intereses de los medios de comunicación electrónica, o ex legisladores que una vez concluido su mandato, constituyen empresas de cabildeo y que utilizan su conocimiento del Congreso para representar intereses particulares que no siempre coinciden con los intereses generales. Todos estos hechos y otros más difundidos por los medios de comunicación no sólo provocan el descrédito de la política, del Congreso y de los legisladores, sino que incluso ponen en tela de juicio la representación política. La pregunta implica si ¿los legisladores representan a la nación o a los intereses generales, o están al servicio de intereses económicos y sociales, que no tienen que ver con los intereses y necesidades ciudadanos?

Desde una visión democrática y de pleno respeto al Estado constitucional de derecho, el legislador debe actuar con independencia y libertad, sin ataduras del Poder Ejecutivo o de otros poderes y órganos del Estado, pero también sin ligas a poderes fácticos que condicionen su actuar a favor de sus intereses. La Constitución mexicana en su artículo 51 señala que el diputado representa a la nación y el artículo 61 de la misma establece la inviolabilidad de las opiniones del legislador sobre las que no puede ser reconvenido por nadie. Sin embargo, todos los días nos enteramos por los medios de comunicación de legisladores que han seguido las instrucciones obligatorias de sus partidos, de sus grupos parlamentarios, de sus dirigencias sindicales o de intereses económicos que no tienen correspondencia con las necesidades y de los intereses ciudadanos. El legislador individual es un personaje sin protección jurídica. Si vota en contra de las instrucciones de su partido o del grupo parlamentario al que pertenece, su carrera política estará por finalizar amén de las sanciones estatutarias que le pueden ser impuestas. Si vota en contra de los intereses de corporaciones poderosas

<sup>1</sup> Rodríguez, Esteban David, *Los dueños del Congreso. El Poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, México, Grijalbo, 2004, pp. 81-85.

sas como las de los medios de comunicación electrónica, no tendrá de éstos sus favores, ni su rostro y propuestas tendrán eco en las pantallas televisivas. En cambio, si acata todas esas directivas, su carrera política puede ser prometedora, seguramente recibirá en procesos electorales futuros, financiamiento y apoyo. El legislador contemporáneo es rehén de todos esos intereses y difícilmente posee el heroísmo, salvo algunos casos aislados, para realizar la labor legislativa desde la independencia y la libertad.

Las consecuencias son negativas para el desarrollo democrático. La política se elitiza. Se aleja de las necesidades populares. El legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe el apoyo. La representación de los intereses generales queda en suspenso. El ciudadano común no se interesa por los asuntos públicos pues sabe que su clase política no trabaja para él, aunque de vez en cuando aparezca un escándalo de corrupción que pone al descubierto las redes de complicidad entre los poderes fácticos y la clase gobernante. La política en este contexto no sirve para solucionar los grandes problemas nacionales, ni tampoco puede ser considerada democrática aun cuando esa sea su fachada formal, ni desde luego con ella se está contribuyendo a la conformación de un Estado constitucional de derecho.

Es en este ambiente político que resulta fundamental preguntarse por las instituciones jurídicas que pueden servir para transformar este estado de cosas. Las incompatibilidades parlamentarias que se regularon en Inglaterra entre los siglos XVII y XVIII —que originalmente se concibieron para evitar que el legislador pudiese ser comprado o influido indebidamente por el monarca— son una de las posibles respuestas institucionales al mal que anteriormente hemos descrito. En la Constitución mexicana de 1917 se encuentran insuficientemente reguladas en los artículos 62 y 125. Se entienden por nuestro derecho tal como se concibieron en Inglaterra en el siglo XVII, es decir, se trata de una institución que se dirige a salvaguardar la libertad e independencia del legislador frente a otros órganos del Estado, tanto de la Federación como de las entidades federativas, pero sin referencia alguna a las interferencias que sobre esa libertad e independencia pueden ejercer intereses privados y de carácter social. De ahí el reto de proponer modificaciones a la institución para ponerla al día dentro de un contexto democrático que apunte a un nuevo tipo de Estado.

El libro que el lector tiene en sus manos pretende ser un estudio monográfico de las incompatibilidades parlamentarias. En el primer capítulo se insiste que éstas no deben verse como un asunto menor dentro del derecho

parlamentario sino como una institución que podría permitir el desarrollo de tres aspectos claves para el Estado de derecho y de la democracia: el combate a la corrupción para evitar la colonización que ciertos factores reales de poder han hecho del aparato del Estado, especialmente en el Legislativo; la reformulación del papel de los partidos en el Estado de derecho y en la democracia representativa, pues inciden no siempre democráticamente, desde sedes extraparlamentarias en las decisiones del Congreso, y la misma crisis de la democracia representativa, esto es, la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones parlamentarias porque los vínculos entre gobernante y gobernado son muy débiles debido a la carencia de rendición de cuentas y porque se percibe que el legislador más que obedecer a su conciencia individual y al orden jurídico, responde a intereses diversos que no son necesariamente los de su función. La manera en que son reguladas las incompatibilidades del legislador, su alcance y profundidad, nos permite conocer el grado en que un Estado en lo particular se compromete con los asuntos torales ya mencionados. El capítulo primero no pierde de vista que la regulación de las incompatibilidades propende a transparentar el funcionamiento de la institución legislativa; a impedir que los factores reales de poder colonicen su funcionamiento; a impedir que el legislador se corrompa con negocios privados, conflictos de interés y tráfico de influencias, y a generar, por parte del legislador, una cultura de dedicación preponderante a su función, desde la Constitución y la ley para que el ciudadano no dude y vuelva a recuperar —si esto es posible— la confianza perdida en el Legislativo.

En el capítulo segundo se analiza el origen, los fines, la definición, los tipos y las figuras aledañas de las incompatibilidades parlamentarias. Se trata de exponer un breve marco teórico para posteriormente abundar en el derecho nacional y comparado de la institución. De su origen queda claro que desde el mismo derecho romano, el medieval y el renacentista existió la preocupación para que ciertos funcionarios —los equivalentes de los legisladores contemporáneos— no fuesen comprados en su independencia por monarcas o por intereses económicos dominantes. La necesidad de independencia y libertad del parlamentario se exigió con mayor rotundidad en la vida política inglesa, y la institución que hoy conocemos tiene su antecedente en las reivindicaciones de los Levellers expresadas en el *Agreement of the People* de 1647. Lo que se buscó en ese documento y en otros de esa naturaleza fue salvaguardar la división de poderes y el ejercicio independiente de la función legislativa. En México, la institución tiene su origen en

la Constitución de Cádiz de 1812 y en casi todas las cartas constitucionales del siglo XIX y en la vigente, se mantuvo el principio de que el legislador no puede aceptar cargos en la Federación y en los estados. Sin embargo, el centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado de la defensa al principio de división de poderes a la actual situación, en donde lo más importante es evitar las interferencias indebidas de los factores reales de poder y del gran capital global en el trabajo y la deliberación legislativa. Entre los fines de la institución estimamos que hoy en día, éstos son: impedir cualquier tipo de mandato imperativo, que no sea el de los ciudadanos, en la función legislativa; proteger la libertad y la independencia del legislador; evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política; garantizar el principio de división de poderes; fortalecer las atribuciones de control del Poder Legislativo sobre otros poderes formales e informales; impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal; salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política; impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público; ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas; evitar la confusión entre el Ejecutivo y el Legislativo; rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo; fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas; lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas; la defensa y garantía del interés público —a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso— por encima de cualquier interés privado o de grupo, y garantizar el principio del profesionalismo en el Congreso. El libro analiza conceptos y definiciones de la institución y propone una. También se hace un estudio somero de los diferentes tipos o clasificaciones de las incompatibilidades y se abunda en su relación con las principales figuras aledañas. En esta parte se distingue de las incapacidades, inelegibilidades, inviolabilidades, inmunidades e inhabilidades. Se hace hincapié para que las incompatibilidades siempre sean vistas en el contexto del estatuto del parlamentario, en particular de sus derechos, obligaciones y responsabilidades.

Las normas nacionales y comparadas que regulan a las incompatibilidades ocupan al capítulo tercero. En el caso del derecho nacional, se estudian las incompatibilidades en general, tanto las parlamentarias como las que existen para ciertos órganos constitucionales autónomos y las que tienen relación con el Poder Judicial que, sin lugar a duda, son las mejor normadas en nuestro derecho. En este análisis encontramos una gran disparidad en la

regulación que nos hace pensar en la conveniencia de que las incompatibilidades, en todos los órganos y poderes del Estado, tuviesen un tratamiento similar. Indudablemente, las incompatibilidades peor reguladas son las parlamentarias y las que tienen relación con el Poder Ejecutivo. Observamos que en los órganos constitucionales autónomos y en el Poder Judicial federal existe una tendencia muy clara para establecer el principio de dedicación exclusiva o preponderante en el cargo con algunas excepciones. Sin embargo, en el derecho mexicano no existe conciencia clara de lo que implica la colonización de los factores reales de poder en las instituciones. De ahí la deficiencia de la regulación de una institución de este carácter. Sobre el derecho comparado, lo clasificamos en normas relativas a sistemas presidenciales, semipresidenciales, de directorio y parlamentarios. No hay duda, como lo ha señalado la doctrina extranjera, que en los regímenes presidenciales la regulación de las incompatibilidades tiende a ser clara para que los funcionarios del Legislativo no ocupen cargos en el Ejecutivo y viceversa; en cambio, en los regímenes parlamentarios y dependiendo de las características del país, puede admitirse que parlamentarios ocupen cargos en el gobierno y viceversa. En cuanto a las incompatibilidades de origen privado y social, encontramos en el derecho comparado, una regulación exhaustiva y completa que no existe en nuestro país. En América Latina suele haber más conciencia de los riesgos a los que se enfrenta el parlamentario y de las acechanzas que los factores reales de poder ejercen sobre su función. En casi todos los países desarrollados del mundo existen normas específicas para prohibir los conflictos de interés y el tráfico de influencias en la labor legislativa y ejecutiva. En algunos casos existen códigos de ética y en otros suele regularse el papel de las empresas que realizan cabildeo a favor de grandes intereses económicos.

El capítulo cuarto expone las propuestas legislativas que en materia de incompatibilidades parlamentarias, legisladores de distintos partidos han presentado en ambas cámaras del Congreso. Estos proyectos se han venido sucediendo a partir del año 2000 y son obvia consecuencia del papel creciente que en la vida política nacional tiene el Poder Legislativo, y de los riesgos visibles que enfrentan los legisladores al ser condicionados en su libertad e independencia por sus partidos y por intereses económicos muy concretos. Las propuestas sobre incompatibilidades vienen vinculadas a temas cercanos como la reforma integral del estatuto del parlamentario, la ética parlamentaria, la regulación del cabildeo, las responsabilidades admi-

nistrativas, políticas y penales de los legisladores, los órganos y procedimientos para conocer y desahogar responsabilidades e incompatibilidades, la profundización en la transparencia y en la deliberación del Congreso, la construcción de la voluntad legislativa de abajo hacia arriba, el fortalecimiento de las comisiones, entre otros muchos temas. En la Cámara de Diputados se abunda en las propuestas sobre incompatibilidades, ética parlamentaria, cabildeo y también en el proyecto reciente de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. En la Cámara de Senadores existen iniciativas sobre incompatibilidades y cabildeo, así como una importante 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. Hay, como puede verse, el clima y las propuestas para determinar una mejor regulación en la materia de incompatibilidades y en las aledañas. Sin embargo, las iniciativas no han resultado aprobadas. Las razones principales para explicar el estancamiento legislativo tienen que ver con el nivel de enfrentamiento entre los partidos, los efectos del gobierno dividido y la desconfianza entre muchas fuerzas políticas, sociales y económicas para realizar la reforma del Estado que nuestro país necesita. Desde luego, que en este capítulo se comentan y critican las iniciativas presentadas por los legisladores con el propósito de avanzar en una propuesta propia que ocupa el capítulo final del libro.

Nueve variables para abordar las incompatibilidades parlamentarias y una propuesta constituyen el contenido del capítulo quinto. En él se ubica nuestro tema desde el contexto que significa la reforma del Estado, la reforma del Congreso, el estatuto de los parlamentarios, los conflictos de interés y el tráfico de influencias entre los legisladores; las medidas anticorrupción necesarias en nuestro país, los principales temas que debería abordar una reforma en materia de incompatibilidades, la discusión en torno al marco normativo en donde deben ser reguladas las incompatibilidades, el tema de las sanciones y de los medios de impugnación que se podrían esgrimir en contra de las resoluciones que determinen las incompatibilidades, así como los bienes jurídicos que deben ser tutelados por el legislador y por las autoridades que interpretan y aplican normas sobre incompatibilidades. Finalmente se exponen los bases de una propuesta propia que busca atender aspectos sustantivos y adjetivos; incompatibilidades de origen público, privado y social; la determinación del principio de dedicación exclusiva o preponderante; las causas principales de incompatibilidad; los procedimientos, los órganos competentes, las sanciones y los recursos; la publi-

dad de las declaraciones patrimoniales, de actividades y de interés de los legisladores; además de los principios orientadores en la interpretación y aplicación de las normas.

Como puede observarse, este libro pretende inscribirse dentro de un esquema que se dirige a establecer correctivos a la democracia representativa. El sistema representativo presenta deficiencias indudables: no representa a todos, existe una distancia cada vez mayor entre gobernante y gobernado, produce democracias delegativas y excluyentes que no le brindan al ciudadano instrumentos adecuados de control para los momentos interelectorales, los partidos y otros poderes fácticos condicionan y colonizan a los órganos formales que constituyen el aparato tradicional del Estado. La ley no responde a los intereses generales y por el influjo de cabilderos y otros intereses parciales se contractualiza y privatiza, asimismo los ciudadanos no son fieles a su sistema normativo porque entienden que sus productos obedecen a intereses que les son ajenos. Por estas y otras razones es que se deben incorporar correctivos de fondo a este tipo de democracia. Es un error pensar en la democracia sólo como un asunto electoral. Como bien se sabe, una buena democracia tiene que ver con garantías fuertes y suficientes para proteger derechos fundamentales, tiene relación con una adecuada división y equilibrio de poderes, tiene vínculos con mecanismos de rendición de cuentas y, sobre todo, con fórmulas que provoquen esquemas más participativos, deliberativos, transparentes y con más controles al poder por parte de los ciudadanos.

Requerimos instrumentos a nivel federal de democracia directa que no existen en nuestro país como la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato, el referéndum, la auditoría ciudadana, el presupuesto participativo, etcétera. También necesitamos de mecanismos que en el ámbito judicial faculten al ciudadano a promover acciones populares de inconstitucionalidad, recursos constitucionales para proteger de mejor manera los derechos económicos, sociales y culturales, instrumentos para proteger derechos colectivos y difusos, establecer figuras como el *amicus curiae* y, en general poner fin a los vetustos criterios de improcedencia como el de interés jurídico, que limitan el acceso a la justicia.

Igualmente necesitamos más transparencia en la vida pública formal e informal del país. En las leyes de transparencia no sólo deben ser sujetos obligados de las mismas los poderes formales sino también los informales, incluyendo a partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica, etcétera. El criterio para exigir la transparencia

no debe ser nada más el uso de recursos públicos por parte de los poderes fácticos sino igualmente la trascendencia de las instituciones privadas o sociales en la vida pública o en el aparato del Estado. La publicidad debe ser una exigencia tanto para los resultados como para los procedimientos mediante los cuales la autoridad arriba a una decisión. La deliberación debe ser el marco habitual en todas las instituciones para la toma de decisiones, pues sólo mediante ella es posible aspirar a que la política no represente intereses parciales sino generales, ya que la deliberación implica justificación y argumentación de razones y decisiones.

Los órganos constitucionales autónomos deben ser realmente autónomos. Para ello la sociedad debe incorporarse de manera activa en la designación de sus titulares, y sus competencias deben ser ampliadas para fiscalizar mejor al poder, tanto al formal como al informal. En estos órganos debe evitarse la colonización por poderes fácticos a toda costa, no hacerlo implica condenarlos a su inutilidad desde el punto de vista democrático.

En resumen, nuestra apuesta como sociedad debe ser la de recuperar el papel del Estado para que éste se coloque como promotor y defensor de los derechos fundamentales y del interés general por encima de cualquier interés parcial o poder fáctico. Es preciso comenzar por democratizar las instituciones tradicionales en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que éstas, como casi todo lo que existe, dejen de estar sujetas a la mercantilización del poder informal o del dinero.

Una forma de avanzar en el Legislativo hacia formas democráticas superiores entraña modificar en sentido democrático instituciones como las incompatibilidades parlamentarias. Resulta antidemocrático, pero no extraño, que el marco jurídico mexicano a nivel secundario y reglamentario —Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos— no contemple derechos y obligaciones para el legislador en lo individual y que la conformación del poder al interior de las cámaras se efectúe de arriba a abajo, a partir de las instancias de dirección hacia las instancias inferiores, en donde el legislador individual es inexistente jurídicamente a menos que se le entienda como parte de un grupo parlamentario, de una comisión, de un comité. El papel del legislador debe ser recuperado y lo primero que debe ser resaltado es su libertad e independencia, a partir de ahí se deben construir sus derechos y obligaciones así como las prohibiciones que lo sujetan.

He disfrutado escribiendo este libro. En su hechura aprendí de una institución que superficialmente conocía y a medida que avancé en la elaboración del libro, aprecié que se trata de una gran institución, que junto con otras, si son debidamente reguladas y posteriormente interpretadas y aplicadas rectamente, pueden contribuir de manera decisiva a la transformación de nuestro país. Una nueva regulación de las incompatibilidades parlamentarias es necesaria en México para dotar al legislador de libertad e independencia, arrancarlo de la prisión de los poderes fácticos y dignificar la relación entre representante con el representado. Desde luego, no es la institución que por sí sola logre la transformación, pero es una de esas instituciones fundamentales e imprescindibles para lograr esos objetivos.

Agradezco a mi esposa María de la Luz su constante apoyo en estas tareas, al igual que a mis hijos Mariluz y Santiago, que siempre están interesados por mis quehaceres académicos. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional no tengo más que motivos de agradecimiento por la oportunidad de recibir un pago a cambio de realizar tareas de gran satisfacción personal.