



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL PROYECTO DE REFORMA AL FUERO CONSTITUCIONAL. UN  
ANÁLISIS BAJO LA ÓPTICA DE LA NEGOCIACIÓN PARLAMENTARIA.**

**E N S A Y O**

**Que para obtener el título de  
Especialista en Negociación y Gestión de Conflictos Políticos y  
Sociales**

**P R E S E N T A**

**LIC. MAURICIO FIGUEROA TORRES**

**TUTOR**

**DR. CARLOS SIRVENT BRAVO AHUJA**  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO. FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

CIUDAD DE MÉXICO, 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## UN POCO DE GRATITUD...

**M**I PAÍS, MI HERMOSO PAÍS, MÉXICO, es una tierra llena de contrastes; aquí, poder asistir a una institución de educación superior es una gran responsabilidad pero también una gran fortuna, pues tan solo dos de cada diez jóvenes llegan a acceder a una formación universitaria, ya sea pública o privada, y con esfuerzo solo 4 de cada 100 logran culminar un posgrado.

Tengo la gran dicha de pertenecer a una Universidad pública, orgullosamente nacional y de talante social, que me brindó la oportunidad de formarme en sus aulas como Licenciado en Derecho y ahora me permite concluir mis estudios de posgrado para obtener el título de Especialista en Negociación y Gestión de Conflictos Políticos y Sociales. Quisiera agradecer a las personas que durante estos años, y particularmente en esta etapa, me brindaron su apoyo palpable.

Ingrato sería omitir el acompañamiento del Doctor RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE, por darme un voto de confianza e integrarme a la planta docente de la Facultad de Derecho, por aconsejarme y guiarme en todo momento, por ayudarme a abrazar mis aciertos pero también a reconocer mis errores.

A mi mentor y amigo, el Doctor CARLOS DAZA GÓMEZ, por ser un ejemplo de tenacidad y preparación; por hacerme ver que puedo llegar tan lejos como me lo proponga, siempre y cuando haya disciplina y esfuerzo de por medio.

Al Magistrado MIGUEL ÁNGEL CARBALLIDO, por sus consideraciones y afecto, pues de él he aprendido tanto, que ya tengo una deuda permanente. A mi muy estimado amigo RAÚL CASTELLANOS BALTAZAR, pues siempre está ahí para apoyarme, darme un consejo y, lo mejor, hacerme reír cuando más lo necesito.

A GUADALUPE ROSADO BALLEZA de la Cátedra Fernando Solana, por su gran apoyo pero particularmente por demostrarme que un proyecto no es grande por la cantidad de personas que lo trabajan, sino por el tamaño de la entrega y dedicación que en él se vierte. Admirable.

Al Embajador WALTER ASTIE-BURGOS, gran conversador, a quien echaré de menos por sus grandes asesorías, así como sus anécdotas que dan muestra de su gran, único y majestuoso amor a México y al servicio público.

Se necesitan docentes con innovación, entrega y verdadero dominio de la materia que imparten, que le cierren el paso a la improvisación y que comprendan lo que significa ser parte de la Máxima Casa de Estudios; en ese tenor va mi agradecimiento a mis profesoras, la Doctora ALEJANDRA BETANZO DE LA ROSA y la Mtra. MORAIMA CARVAJAL, y desde luego, a mi asesor y amigo, el Dr. CARLOS SIRVENT BRAVO AHUJA; pues ustedes han marcado mi paso por la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS.

Agradezco también a la Doctora Judit Bokser, distinguida académica de la UNAM, que me ha hecho valorar la importancia de la solidaridad y apoyo desinteresado. Hago votos para que existan más y más universitarios como ella.

Sirvan estas breves líneas para agradecer también a CARLOS H. REYES DÍAZ, por siempre estar en la mejor disposición de ayudar y nunca buscar pretextos cuando se toca a su puerta.

Desde luego, a JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS, un hombre integro e intachable, que me dio la primera y gran oportunidad de conocer de primera mano el quehacer político y el servicio público, pero particularmente, me dejó encontrar en él a un amigo del que me siento muy orgulloso.

A mi familia, mi *non plus ultra*, Ivonne, Pepe, Sylvia, Claudia y Maggy. También a aquellos que ya no están físicamente conmigo, pero con solo ver al cielo sé que me acompañan hoy y siempre.

A Oaxaca, pues intento prepararme continuamente para emplear los conocimientos adquiridos a favor de su progreso y desarrollo, porque ser oaxaqueño es una condición de la que me siento muy, muy orgulloso.

A mis amigas y amigos, por las risas, abrazos y festejos; por darle un gran sentido a este camino que es vivir, una aventura que no deja de maravillarme.

A mi querida UNAM, porque has cambiado mi vida y manera de ver el mundo, por que quiero y espero que tus egresados nos comportemos a la altura y le hagamos justicia a tu nombre, mismo que generosamente nos cobija y acompaña en nuestra formación y trayectoria.

**Gracias, siempre.  
Mauricio**

**"SI TE CAES SIETE VECES, LEVÁNTATE OCHO".  
PROVERBIO CHINO.**

**"PARA TODO HAY UNA TEMPORADA, UN TIEMPO CORRECTO PARA TODA INTENCIÓN DEBAJO  
DEL CIELO"  
QOHELETH 3,1**

**"... 'CAUSE IN THIS LIFE... THINGS ARE MUCH HARDER THAN IN THE AFTERWORLD. IN THIS LIFE,  
YOU'RE ON YOUR OWN.  
AND IF THE ELEVATOR TRIES TO BRING YOU DOWN... GO CRAZY, PUNCH A HIGHER FLOOR."  
PRINCE ROGERS NELSON**

**"DESDE EL COMIENZO, ALGUNOS SIGUEN HASTA HOY. GRACIAS... TOTALES"  
GUSTAVO ADRIÁN CERATI**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. CAPÍTULO PRIMERO: EL PODER LEGISLATIVO. SU ESTRUCTURA, CARACTERÍSTICAS Y ASPECTOS RELEVANTES EN SUS PROCESOS DELIBERATIVOS	6
II. CAPÍTULO SEGUNDO: APORTES PARA UNA NEGOCIACIÓN PARLAMENTARIA FRUCTÍFERA	13
III. CAPÍTULO TERCERO: UNA MIRADA AL PROYECTO DE REFORMA AL FUERO CONSTITUCIONAL Y SU PROCESO DE DISCUSIÓN (2007-2013).	27
IV. CAPITULO CUARTO: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REFORMA Y SU PROCESO DE NEGOCIACIÓN.	35
V. CAPÍTULO V: REFLEXIONES FINALES	39
VI. FUENTES	44

## Introducción

**N**EGOCIAR está presente en diversas etapas de la vida humana. Desde el intercambio de perspectivas y opiniones para llegar a un acto jurídico como un contrato de compraventa, hasta procesos de deliberación colectiva que definen el futuro de nuestras sociedades.

El presente trabajo se enfoca en el ámbito de la negociación política, entendida como aquellos procesos en virtud de los cuales las y los tomadores de decisiones de los sistemas de partidos, políticos y de gobiernos, tanto individuales y colectivos, se insertan en una mecánica que les permita alcanzar uno o varios puntos de acuerdo.

La rama específica en la que este trabajo se circunscribe, es el de la negociación parlamentaria. Si bien, en su más amplia acepción, la denominación “parlamento” refiere a los foros donde se habla y se intercambian posturas y opiniones, que bien podrían darse en la sede de un organismo internacional o una asamblea sindical; se acota el significado de dicha denominación – para los efectos del presente trabajo – a los procesos de negociación que se dan en órganos de naturaleza legislativa, sin importar si se hace referencia a un sistema de gobierno parlamentario o bien a uno presidencial.

En la experiencia nacional, el suscitar del Congreso de la Unión ha sido discutido pero solo en recientes fechas. La importancia de dicho poder constituido ha venido creciendo particularmente en las últimas dos décadas, pues tan solo hace treinta años, la toma de decisiones verdaderamente recaía en las facultades – por citar al ilustre Jorge Carpizo – “metaconstitucionales” del Presidente de la República.

Se han pocos estudios que aborden con detenimiento las negociaciones entre distintas fuerzas políticas para alcanzar acuerdos al interior del Congreso de la Unión. El más reciente y quizás más significativo caso, que ha despertado el interés de la academia y de distintos especialistas en la materia, es el del Pacto por México en el 2012.

De cualquier manera, los pocos estudios que hay en México, si bien todos ellos interesantes y respetables, en su mayoría abordan solamente las posiciones e intereses de los actores políticos, más no los aspectos técnicos y concretos que permiten que un proceso de negociación llegue a buen puerto.

El vacío que existe constituye en sí mismo todo un campo de estudio dentro del rubro de la “negociación política”. El análisis que el lector tiene frente a sí, intenta aproximarle a dicha rama de conocimiento – aún poco difundida en México – mediante la examinación de un caso en concreto: la reforma al fuero constitucional en el periodo 2007-2013.

En un primer momento, el lector podrá apreciar diversos aspectos que el autor considera relevantes en torno a la deliberación parlamentaria – o si se quiere ser más preciso con el término exacto que debería usarse en nuestro país: “deliberación congresional” – donde se retoman diversos aportes de especialistas en la materia, en el intento de hacer un “biopsia” del Poder Legislativo a nivel general. Para ello, será indispensable hacer un breve y específico repaso sobre la naturaleza misma del Congreso de la Unión en nuestro sistema de gobierno, para comprender en que contexto se desenvuelven los procesos de negociación.

Posteriormente, en un segundo capítulo, el lector podrá acercarse a diversas ideas y puntos de vista que el autor retoma sobre las prácticas y mecanismos necesarios para llegar a una negociación eficaz en ambientes legislativos. Si bien la gran mayoría de dichos instrumentos resultan un tanto difícil de



incorporarse permanentemente hasta alcanzar la genuina configuración de una 'sana cultura de la negociación parlamentaria' en México y el mundo, no dejan de ser de especial relevancia para el autor y parte medular del presente trabajo.

El tercer capítulo adentrará al lector a la reforma específica, misma que constituye nuestro caso de estudio. Este apartado intenta responder, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Qué se intentó reformar?; ¿Cuándo?; ¿Qué implicaba la reforma?; ¿Siguió su curso o hasta qué punto llegó?, ¿Qué actores estuvieron presentes en dicho proceso?

Posteriormente, en un cuarto momento, el lector encontrará un análisis sobre el proceso de deliberación del proyecto de reforma en comento, a la luz del marco teórico expuesto anteriormente, particularmente en el segundo apartado. La intención es generar un ejercicio de reflexión en torno al resultado obtenido y qué hubiera podido pasar si se hubieran dado otras y mejores prácticas de negociación.

Por último y a modo de conclusión, el lector encontrará un apartado de reflexiones finales. Aquí, abriendo un poco el lente de enfoque inicial, se intenta precisar a través de diversos puntos el futuro e importancia de la negociación política en México, particularmente al interior del Poder Legislativo; del mismo modo se presentan ideas a modo de alegatos o puntos petitorios que el autor considera se deben comenzar a reflexionar de cara a la mejora de nuestro sistema político y sus prácticas de deliberación.

Es preciso señalar que este trabajo no pretende compilar de manera exhaustiva las distintas prácticas de negociación en contextos legislativos, ni mucho menos pretende constituirse en un manual que legisladores debieran ceñirse, sino su razón de ser es la de articular una serie de reflexiones en torno a la mejora del diseño y cultura de la negociación política en México, rama con la que tenemos una deuda pendiente en lo que respecta a su examen, difusión y valoración.

**I. Capítulo Primero: El Poder Legislativo. Su estructura, características y aspectos relevantes en sus procesos deliberativos.**

*I.1 Reconfiguración histórica del Congreso de la Unión y proceso de toma de decisiones en el Sistema Político Mexicano.*

**E**L CONGRESO DE LA UNIÓN es el órgano depositario del Poder Legislativo en México. No basta con decir que su importancia recae en acordar las leyes que nos rigen como sociedad, y – en acompañamiento con las legislaturas locales – reformar la carta federal. La afirmación “no basta” tiene ver íntimamente con la evolución histórica que dicho cuerpo constituido ha tenido en la mecánica de pesos y contrapesos del aparato político nacional.

Nada más atinado que citar las ideas del jurista e historiador, Dr. Fernando Serrano Migallón, al respecto:

“A lo largo de su historia y con escasas excepciones, México ha tenido un sistema de gobierno presidencial [...] A la par de esa historia constitucional, la presidencia de la república acumuló un arsenal de facultades que no estando explícitas en el texto constitucional, por décadas formaron parte del contexto cultural y político de nuestro país. Entre estas atribuciones, denominadas por la doctrina como “facultades metaconstitucionales”, destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales.”<sup>1</sup>

Dicha situación generó durante décadas que el modelo de gobierno mandatado por la Constitución de 1917 estuviera ampliamente limitado por un control presidencialista, por lo que el Congreso de la Unión no era actor de gran

---

<sup>1</sup> SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo*, México, UNAM-Serie de Estudios Jurídicos, 2006, p. 4-5.

relevancia en el sistema político mexicano y, en consecuencia, las negociaciones sustanciales a su interior – por ejemplo, temas como el Presupuesto de Egresos o reformas constitucionales como la de 1928 que modificó el periodo presidencial – no eran verdaderamente solucionadas en dicho foro sino en la Presidencia de la República, por lo que las muy pocas negociaciones que eventualmente tenían como foro al Poder Legislativo no eran predominantes ni mucho menos objeto de interés y análisis.

Vale la pena recordar la extinta “cláusula de gobernabilidad”, la cual dejaba mínima posibilidad de negociación con otras bancadas dentro del marco jurídico e institucional hasta entonces vigente. Dicha cláusula mandataba que si ningún partido político obtenía el 51% de la votación nacional emitida, de manera artificial se le asignaría al partido político con más constancias de mayoría (candidatos triunfantes) el número de legisladores de representación proporcional correspondientes hasta que alcanzaría la mayoría absoluta en la Cámara.<sup>2</sup> Esta figura también fue parte de los ordenamientos constitucionales locales. Lo más interesante es que ni siquiera hubo necesidad de aplicar dicho principio a nivel federal durante su vigencia, ¿por qué?, pues siempre un solo partido político era el que acaparaba, por virtud de sufragio, los espacios en el Congreso de la Unión. Por lo anterior, no había si quiera necesidad de negociar. El proceso legislativo e incluso ciertas reformas constitucionales podían llevarse a cabo con la sola intervención de meramente un partido político. Dicho sea de paso, la máxima autoridad partidaria y, por ende, tomador de decisiones, no era el coordinador de la bancada, ni el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, sino el Presidente de la República.

Un hito en la conformación del Congreso de la Unión, particularmente en lo que respecta a la Cámara de Diputados, fue la reforma política de 1977, promovida

---

<sup>2</sup> Cfr DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús, ‘La Cláusula de Gobernabilidad en un Sistema de Partidos Competitivo’, en OROZCO HENRÍQUEZ, José (Comp.), *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 1999.

por el Don Jesús Reyes Heróles, que dio lugar – si bien de manera mesurada pero innegable – a la pluralidad de partidos políticos en el Congreso. Posteriormente, 20 años después para ser precisos, en 1997 se marcó una nueva historia en la vida congresional mexicana, pues ya con un nuevo sistema electoral, los comicios de dicho año arrojaron algo hasta antes nunca visto: ningún partido político había alcanzado mayoría en el aparato legislativo. A partir de ese instante podemos afirmar que en el Congreso de la Unión nada está dado, todo es negociable. La evidencia de esta aseveración no es ninguna novedad, pues bastaría con recordar las múltiples reformas electorales, las periódicas designaciones y nombramientos que emanan del Poder Legislativo, así como la integración anual del Presupuesto de Egresos de la Federación – entre otros tantos ejemplos – para darse cuenta de la necesidad de generar espacios de consenso e intercambio de ideas entre legisladores de distintas bancadas.

*1.11 La toma de decisiones en el contexto actual. Apuntes para su análisis.*

Las bancadas o grupos parlamentarios son los entes que llevan a cabo el flujo de energía al interior del Poder Legislativo. El comportamiento de las y los legisladores no se entiende sin la existencia de las bancadas a las que pertenecen. En este orden de ideas, vale la pena recapitular algunos elementos en torno a los mecanismos que los grupos parlamentarios tienen para hacer que sus legisladores voten en determinado sentido u otro.

En algunos sistemas legislativos, particularmente en el estadounidense, se han trazado estudios que muestran que un legislador puede ir en contra del voto de su bancada para favorecer alguna temática en específico del distrito o circunscripción territorial al que representa; cuando así conviene a sus intereses, a los de su electorado y desde luego a su reputación. En contraste, el caso de México parece contener diversos elementos de control que Audrey André, Sam Depauw y Matthew Shugart mencionan en su texto “The Effect of Electoral

Institutions in Legislative Behaviour”, donde nos mencionan que los partidos políticos tienen control de sobra en el actuar de sus legisladores, pues cuando estos no se atañen a lo que mandata su coordinación, llegan a enfrentar obstáculos – orquestados por la propia directiva – en torno a su carrera política, por ejemplo, privarlos de otros puestos públicos futuros a los que deseen acceder, no solo en el ámbito legislativo sino en los gobiernos estatales o federales que emanen del referido partido; del mismo modo, puede ser que al interior del propio Congreso se le privé al “legislador rebelde” de recursos humanos o materiales, por ejemplo, que se le destituyan asesores o que su cartera de recursos (que le atribuye el misma Coordinación de Bancada) sea afectada, o bien pierda la Presidencia o Secretaría de alguna Comisión Legislativa de la que sea parte.<sup>3</sup>

En consecuencia, los procesos de negociación sustanciales dentro del esquema de deliberación legislativa son forzosamente entre bancadas. Un legislador en lo individual difícilmente se comprometerá a promover una iniciativa o a votar un dictamen sin haber recibido una instrucción puntual por parte de su coordinador parlamentario. Si bien alguien podrá argumentar la existencia de legisladores independientes, estos necesariamente tendrán que agruparse con otro número de legisladores de naturaleza independiente o partidaria, para poder articular determinada propuesta y someterla a negociación. No se trata de demeritar el trabajo de los legisladores que por la vía independiente acceden al Congreso de la Unión, sino poner en justa dimensión sus capacidades de negociación política

---

<sup>3</sup> ANDRÉ, Audrey et al, ‘The Effect of Electoral Institutions in Legislative Behaviour’, en MARTIN, Shane et al (Coords), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Reino Unido, Oxford, 2014, p. 241: “[...] Party leaders may make legislators engage in behavior from which they do not personally benefit. The ability to thwart electoral incentives critically depends, however, on the means at the disposal of the party leadership to monitor and sanction individual legislators’ behavior. The means include, for instance, control over career advancement, staff allocation, and numerous procedural advantages in the legislative arena [...] More importantly, parties more often than not control access to the party label in elections; via candidate nomination they have the ability to coordinate intra-party competition and thereby “manage” the vote in systems under which unequal dispersion of candidates’ votes might cost the party”.

en una democracia fuertemente partidista, es decir, en donde recae gran parte de responsabilidad en los partidos políticos y en sus procesos institucionales. Si bien la partidocracia tiene sus excesos y áreas perfectibles, también hay que señalar que ninguna democracia actualmente existe sin ellos, por lo que las candidaturas independientes tienen que entenderse como mecanismos para neutralizar y corregir los abusos de los sistemas de partidos, más no para suplirlos.

Es momento de hablar de los “jugadores con veto” concepto introducido por George Tsebelis; pues mediante estos jugadores podemos conocer los diversos puntos de inflexión donde una reforma puede ser vetada. La teoría desarrollada por Tsebelis considera que en el proceso de creación de la norma, existen varios **jugadores con veto** (*veto players*),<sup>4</sup> y de distinta naturaleza. En el caso de un cuerpo legislativo como es el Congreso de la Unión, encontraremos – en un primer momento– jugadores con veto de carácter colectivos o meramente políticos: los grupos parlamentarios.

Continuamente distintos jugadores se van anexando al escenario, y hay distintas reglas del juego para prácticamente cada situación. Tan es así que en el Caso de México, para la legislación ordinaria, se tiene una dinámica tripartita en donde figura la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, tres actores “institucionales” – por mantenernos fieles a la terminología que el propio Tsebelis acuña –; pero cuando se trata de una reforma constitucional, el Presidente de la República ya no figura como un jugador institucional, y en cambio la mayoría de las legislaturas estatales entran en juego, al requerirse la mitad más uno de las mismas para la aprobación de una reforma.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> TSEBELIS, George, ‘Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis’, *The American Political Science Review*, Vol. 93, Núm. 3, 1999, p. 593

<sup>5</sup> REYNOSO, Diego, ‘Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano’, *Revista Mexicana de Sociología - UNAM*, volumen 68 número 4, octubre-diciembre 2006, p. 679

Un tema que se da por sentado y muchas veces no es examinado con detenimiento, es el peso de las Comisiones al interior del Congreso de la Unión. Dichas comisiones serían – en palabras de Tsebelis – jugadores con veto institucionales. Para dimensionar lo anterior, es prudente citar a Benito Nacif:

“Las comisiones son paneles de legisladores a quienes se les delega la autoridad para llevar a cabo el trabajo preparatorio que se necesita antes de que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba. El trabajo de las comisiones es muy importante porque el resto de la legislatura depende de ellas para conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas [...] Las comisiones son como legislaturas dentro de legislaturas. Para entender su funcionamiento es necesario analizar su esfera de autoridad y las condiciones bajo las cuales sus integrantes desempeñan sus cargos.”<sup>6</sup>

Por lo anterior, se puede afirmar que al menos una iniciativa de reforma constitucional tiene cinco puntos de veto por parte de jugadores institucionales:

<b>i)</b>	COMISIÓN DE LA CÁMARA ORIGEN
<b>ii)</b>	PLENO DE LA CÁMARA DE ORIGEN
<b>iii)</b>	COMISIÓN DE LA CÁMARA REVISORA
<b>iv)</b>	PLENO DE LA CÁMARA REVISORA
<b>v)</b>	VOTO APROBATORIO DE MITAD MÁS UNO DE LAS LEGISTURAS LOCALES.

Desde luego, puede haber quien encuentre muchos más puntos de veto, donde pueden llegar a intervenir actores no institucionales sino políticos (por ejemplo, el Presidente de algún Comité Ejecutivo Nacional de un Partido, determinado de grupo de Gobernadores con interés en cierto proyecto de reforma, o bien un Secretario de Estado que tenga injerencia sobre determinado grupo de legisladores), pero es una hecho es que estos puntos señalados conforman un mínimo sobre los posibles momentos de veto de un proceso de reforma constitucional.

<sup>6</sup> NACIF, Benito, *El Congreso Mexicano en Transición, México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, pp. 23-24.

No hay que evidenciar que cada grupo parlamentario tiene una genética distinta, es decir, poseen sus códigos de comportamiento independientes unos de los otros. Por lo que el modo o esquema en que se genera la toma de posiciones de un grupo parlamentario puede ser diametralmente distinto al de otro de sus pares, aún cuando finalmente su postura sea similar en determinado asunto. Esto va íntimamente ligado a la disciplina y cohesión partidarias al interior del Congreso de la Unión, así como los actores externos que tienen influencia sobre conglomerados de legisladores o incluso bancadas completas. De aquí también podemos señalar otra gran verdad, pues si bien existen grupos parlamentarios en términos reales, muchas veces hay subgrupos o corrientes al interior de una bancada, por lo que en estos casos, los procesos de deliberación tienen forzosamente que acordarse al interior de las distintas expresiones de un partido político en el Poder Legislativo.

Como se advierte, el Congreso de la Unión, su estructura, marco institucional y características en torno a su proceso de deliberación constituyen un tema sumamente complejo que bien puede llegar a rebasar los límites metodológicos del presente, por lo que este apartado específico ha intentado proveer al lector de nociones básicas que nos permitan trazar un encuadre teórico de partida para nuestro análisis. En virtud de lo anterior, es prudente pasar al siguiente orden del presente análisis, mismo que nos brinda una aproximación a las dinámicas de negociación en ambientes legislativos.



## II. Capítulo Segundo: Aportes para una negociación parlamentaria fructífera

*Legislating inevitably means compromising, except in the rare circumstances when consensus is so strong that one dominant view can prevail with ease.*

**Robert Kaiser**

UN ELEMENTO imprescindible para la construcción de acuerdos políticos es la negociación. Como lo comentamos en un primer momento, la negociación conforma un campo de estudio y análisis inmenso, algunos autores la podrían catalogarla como un arte, en tanto que otros la podrían catalogar estrictamente como una ciencia, de ahí surgen varios e interesantes aportes a este campo, tal como el libro de Howard Raiffa, “The Art & Science of Negotiation”.

Más allá de la diferenciación epistémica y naturaleza misma del concepto de “negociación”, coincidimos en que la negociación es un proceso donde dos o más partes intentan resolver una diferencia mediante la exploración de opciones y alternativas, así como el intercambios de ofrecimientos, con la finalidad de llegar a un eventual acuerdo.<sup>7</sup>

De lo anterior, se desprende que para negociar deben existir al menos dos partes en la dinámica; el involucramiento de una o más partes adicionales es posible, y naturalmente complejiza la ‘mesa de negociación’, donde se pueden encontrar negociaciones que algunos autores denominan “hidralaterales”, donde hay un pluralidad de partes, y en consecuencia se generan disonancias en intereses, así como una pluralidad de posiciones.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> FELLOWS, Ray, *Effective Negotiation: From Research to Results*, Australia, Cambridge University Press, 2009, p. 3

<sup>8</sup> COLOSI, Thomas, y BERKELEY, Arthur, *Collective Bargaining: How it Works and Why*, Estados Unidos, Jurisnet Editorial, 3ra Edición, 2006, pp. 74-76.

Del mismo modo, resulta evidente que para llevar a cabo una negociación deben existir “diferencias” en torno a cierta situación concreta; esta falta de consenso o acuerdo es lo que lleva a las partes involucradas a negociar, con la finalidad de alcanzar un acuerdo que les permita transformar la situación inicial que los incentivó a ‘sentarse’, a intercambiar puntos de vista y propuestas en la mesa de negociación. Es preciso señalar que la negociación no es un proceso aislado, no se trata de un evento único, es toda una dialéctica entre las partes, una secuencia de actividades con un patrón definido y un objetivo a alcanzar. **La mesa es el elemento más visible pero no necesariamente el más sustancial en todo el proceso para la búsqueda de acuerdos.** Por ello vale la pena tener en mente la figura del “balcón”, donde los negociadores tiene un espacio para observar detalladamente lo que está pasando, “un lugar a donde los negociadores van a poder ir antes de la negociación, y en esto consiste básicamente el análisis de la información, el análisis de los hechos, el análisis de las personas que están involucradas en esta negociación, y la preparación para la negociación”.<sup>9</sup>

La negociación – al igual que la mediación o el arbitraje – es una manera de manejar o transformar un disenso. La negociación está presente en diversos campos y disciplinas. Un gran número de estudiosos se han dado a la tarea de encontrar y trazar las directrices mínimas que pueden servir indistintamente en una negociación, por ejemplo, ya sea una de corte diplomático o una de carácter sindical o comercial.

Para ello, hay que tener claro al menos dos cosas:<sup>10</sup>

- i) La negociación es un encuentro constante entre “competencia” y “cooperación”. Mientras unos autores hacen referencia a *Conflictos*

---

<sup>9</sup> Díez, Francisco, ‘El arte de negociar’, en <<http://www.bvsde.paho.org/cursomcc/e/pdf/lectura6.pdf>> consultado el 27 de mayo de 2017.

<sup>10</sup> FELLIS, Ray, *op. cit.*, p. 4

*Competitivos versus Conflictos Cooperativos*,<sup>11</sup> resulta difícil pensar que se tratan de categorías absolutas, pues los conflictos ineludiblemente llegan a tener tintes de ambas vertientes a lo largo de su desarrollo. En ese sentido, las partes en la negociación se empeñan – por un lado – en conseguir su beneficio haciendo frente a su contrario, pero del mismo modo saben que sin la ayuda del otro es imposible llegar a algún acuerdo.

- ii) La forma y el fondo de una negociación son distintas, pero el éxito de una depende de la otra. Es preciso identificar cuales son las diferencias, es decir, cual es la materia objeto de la negociación, pero de poco servirá si no se reflexiona en como y a través de qué dinámica se va a intentar llegar a un acuerdo para modificar dicha situación problemática. La materia objeto de una negociación puede sin lugar a dudas condicionar cada una de las etapas del proceso de interacción y construcción de acuerdos entre las partes, pero un precario desarrollo y mal manejo de los negociadores puede frustrar y fastidiar hasta el más sencillo de los problemas.

En el campo de la negociación, resulta de peculiar interés para académicos y profesionistas por igual, el denominado “*Método Harvard*”,<sup>12</sup> articulado por Roger Fisher y William Ury, que ya es todo un referente. Sin dudarlo por un momento, esta nueva metodología para llevar a cabo cualquier tipo de negociación, ha marcado un paradigma en el sentido más completo de la palabra, por lo que resulta pertinente destacar algunos puntos relevantes que han vertido estos

---

<sup>11</sup> Véase ALDAO ZAPIOLA, Carlos, *La negociación. Un enfoque transdisciplinario con específicas referencias a la negociación laboral*, Uruguay, OIT, 4ta Edición, 2009, pp. 239- 251

<sup>12</sup> Vale la pena mencionar que ni siquiera la misma Universidad de Harvard se atribuye dicha denominación, si bien es cierto que *The Program on Negotiation* (PON) de la *Escuela de Derecho de Harvard* está plenamente inspirado en el pensamiento de Fisher y Ury, el concepto de ‘Método Harvard’ o ‘Modelo Harvard’ parece haber sido acuñado por el gremio de negociadores.

autores. Para Fisher y Ury, toda negociación debe de de regirse en estos cuatro principios:<sup>13</sup>

- i) **Separar a la gente del problema:** Desde luego que las partes negociantes no son entes abstractos, sino personas. Este punto no significa que se deban olvidar las características personales de la contraparte negociante, sino intentar ponerse en sus zapatos, tener percepción e incluso inteligencia emocional al tratarle. De lo contrario, se puede frustrar el proceso de negociación. Nunca hay que hacer de una negociación algo personal; se tiene que separar la razón de ser del problema de las actitudes o manera de ser de la contraparte, por más que creamos que estamos justificados en culpar al otro directamente. Solo de ese modo se puede avanzar en el problema. Se trata de interesarse por que es lo que está pasando por la cabeza de la otra parte, de intercambiar percepciones y darse cuenta que una negociación es una responsabilidad compartida.<sup>14</sup>
  
- ii) **Enfocarse en intereses, no en posiciones:** Detrás de posturas incompatibles, pueden existir intereses susceptibles de ser armonizados. Hay que enfocarse en un nivel más allá de la simple posición de la contraparte, de ahí la importancia de valorar y

---

<sup>13</sup> FISHER, Robert, y URY, William, *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*, EEUU, Random House Business Books, Segunda Edición, 1992, p. 13.

<sup>14</sup> En este sentido, FISHER y URY comparten la siguiente narrativa que ejemplifica – para nuestro objeto particular de estudio – dicho punto esencial en un proceso de negociación: *“Consider the negotiation over the transfer of technology which arose at the Law of the Sea Conference [...] At one point, representatives of the developing countries expressed keen interest in an exchange of technology; [...] The United States and other developed countries saw no difficulty in satisfying that desire – and therefore saw the issue of technology transfer as unimportant. In one sense it was unimportant to them, but it was a great mistake for them to treat the subject as unimportant. [...] By dismissing the issue as a matter of lesser importance to be dealt with later, the industrialized states gave up a low-cost opportunity to provide the developing countries with an impressive achievement and a real incentive to reach agreement on other issues”*. FISHER, Robert, y URY, William, *op. cit.*, p. 17,

dimensionar sus intereses, pues de ese modo se pueden conciliar ambos lados de la mesa de negociación. Es una labor interpretativa que requiere mucha comunicación y asertividad. Dicho principio responde a la pregunta, ¿por qué la contraparte quiere esto de esta manera?, ¿qué es lo que está buscando?, ¿qué tanto dista mi interés del suyo?<sup>15</sup>

- iii) **Inventar opciones para generar ganancia mutua:** Creatividad. Posiblemente el principio más complejo de poner en práctica. Se trata de ampliar las posibilidades y encontrar puntos de ventaja para ambas partes más allá del 'perímetro' inicial de la negociación. Requiere de un ejercicio de reflexión y análisis multidimensional de cada situación.
  
- iv) **Insistir en el empleo de criterios objetivos:** Es aquí donde la importancia de los estudios técnicos toma lugar. Se trata de emplear criterios y parámetros que den certeza al campo de la negociación y permitan tomar decisiones con determinación y seguridad entre ambas partes. Por ejemplo, si se está negociando sobre una reforma en materia de energía nuclear, el uso de un estudio técnico y científico –

---

<sup>15</sup> Del mismo modo, y para ejemplificar acorde a nuestra temática, citamos a FISHER, Robert, y URY, William, *op. cit.*, p. 17: *"The Egyptian-Israeli peace treaty blocked out at Camp David in 1978 demonstrates the usefulness of looking behind positions. Israel had occupied the Egyptian Sinai Peninsula since the Six Day War of 1967. When Egypt and Israel sat down together in 1978 to negotiate a peace, their positions were incompatible. Israel insisted on keeping some of the Sinai. Egypt, on the other hand, insisted that every inch of the Sinai be returned to Egyptian sovereignty [...] Looking to their interests instead of their positions made it possible to develop a solution. Israel's interest lay in security; they did not want Egyptian tanks poised on their border ready to roll across at any time. Egypt's interest lay in sovereignty; the Sinai had been part of Egypt since the time of the Pharaohs. At Camp David, President Sadat of Egypt and Prime Minister Begin of Israel agreed to a plan that would return the Sinai to complete Egyptian sovereignty and, by demilitarizing large areas, would still assure Israeli security. The Egyptian flag would fly everywhere, but Egyptian tanks would be nowhere near Israel"*.

preferentemente emanado de una institución de prestigio – sería de gran ayuda para los negociadores, para así saber exactamente sobre que se están comprometiendo y lo que conllevan sus ofertas y contraofertas. Este principio intenta generar un marco común de diálogo y entendimiento entre los negociadores.

### *II.1 ¡Ábrete, sésamo!: Técnicas de negociación en contextos parlamentarios.*

Lograr un acuerdo en el Congreso de la Unión se dice fácil, pero requiere de una tarea compleja, tan es así que hay todo un campo de la ciencia política que se dedica a estudiarlo desde diversas ópticas y vertientes.

De inicio, hay que reconocer que las fuerzas políticas tienen agendas distintas, mismas que son el reflejo de sus intereses, valores, o necesidades. Mientras más pronunciada y distante sea la ideología entre las fuerzas políticas, menor será la posibilidad de producir cambios legislativos significativos.<sup>16</sup>

Esto no quiere decir que sea imposible generar un cambio en el *status quo*, y para ello es imprescindible tomar en consideración los métodos y técnicas de negociación política para abordar disensos parlamentarios. La literatura relativa a la negociación política identifica dos tipos de negociación i) distributiva, y ii) integrativa.

#### **- Negociación distributiva**

Este tipo de negociación se refiere a procesos que reflejan decisiones suma-cero, es decir, lo que un partido gana, el otro pierde.<sup>17</sup> Es un tipo de

---

<sup>16</sup> TSEBELIS, George, 'Veto players and law production...', op. cit., p.596

<sup>17</sup> BINDER, Sara & LEE, Frances, 'Making Deals in Congress', en Mansbridge, J (Coord) *Negotiating an Agreement in Politics*, EEUU, American Political Science Association, 2013 p. 54

negociaciones donde se intenta dividir la materia del conflicto, donde cada partido político puede alegar por una porción del “bien público”, puede tratarse de la aprobación del presupuesto o la discusión de una reforma fiscal,<sup>18</sup> pero también es el caso de una negociación en donde ambas partes están aferradas a su postura y no quieren ceder, pues al hacerlo, estarían – según ellas mismas – perdiendo, ya se poder o materia política. Es un modelo propio de transacciones privadas llevado al campo del sector público. Por otro lado, vale la pena precisar que la vasta competencia partidaria al interior de los órganos legislativos da lugar a este tipo de negociaciones, por lo que se ha vuelto el modelo dominante.<sup>19</sup>

#### - **Negociación integrativa**

Este tipo de negociación intenta descubrir o crear los puntos de ganancia para todos partidos políticos, más allá de la Zona de Posible Acuerdo (ZOPA),<sup>20</sup> donde se intenta “expandir el pastel en vez de hacerlo pedacitos”.<sup>21</sup> Es decir, se ve al conflicto como un momento de oportunidad para generar acuerdos multidimensionales en diversas áreas.

Autores afirman que esto es posible y mucho más viable en la arena pública – particularmente en órganos legislativos – que en el sector privado, pues los alcances y materias de los poderes del Estado son muy vastos, por lo que es inapropiado ver a una negociación política como algo estrictamente delimitado o definido, en donde no hay lugar a asuntos colaterales, intereses adyacentes o necesidades adicionales que los

---

<sup>18</sup> BINDER, Sara & LEE, Frances, ‘Making Deals in Congress’, p. 68

<sup>19</sup> *Ibidem*: “Today’s political context is unfavorable for congressional negotiations. Political competition between the parties for control of national institutions creates electoral incentives for the parties to engage in ‘strategic disagreement’.”

<sup>20</sup> WARREN, Mark y MANSBRIDGE, Jane, ‘Deliberative Negotiation’, en Mansbridge, J (Coord) *Negotiating an Agreement in Politics*, EEUU, American Political Science Association, 2013 p. 94

<sup>21</sup> BIDER, Sara & LEE, Frances, *op. cit*, p. 55

partidos políticos puedan traer a la mesa de negociación y así ensanchar su contenido y sustancia.<sup>22</sup>

Mientras más se arroja una negociación de elementos integrativos y se deja a un lado los distributivos, esta se asemeja – acorde a la terminología de diversos autores – a una **deliberación**; por el contrario, si poseen más elementos distributivos que integrativos, se asemejaría a un simple **regateo**. Esto no quiere decir que las negociaciones se limiten a ser de un corte u otro forzosamente, en el que impere el blanco o el negro, por el contrario, una negociación parlamentaria puede tener tintes de ambas mecánicas de toma de decisiones, por lo que resulta prudente rescatar la siguiente tabla:<sup>23</sup>

PETICIONES	PROCESOS DE NEGOCIACIÓN			
	DELIBERACIÓN PURA + (INTEGRATIVO)	NEGOCIACIÓN CON ELEMENTOS DELIBERATIVOS +/-		MERO REGATEO – (DISTRIBUTIVO)
	INTERÉS COMÚN. AMBOS GANAN CON IGUAL ACUMULACIÓN DE BENEFICIOS, GRACIAS AL ENTENDIMIENTO MUTUO.	PLENO BENEFICIO DE TODAS LAS PARTES. DONDE LOS PARTIDOS POLÍTICOS GANAN – CON BENEFICIOS DISTINTOS – Y NO HAY PÉRDIDAS.	BENEFICIO PARCIAL DE TODAS LAS PARTES. TODOS LOS PARTIDOS GANAN PERO ENTRAN EN UNA DINÁMICA DE TRANSACCIÓN	OFERTA JUSTA. BASADA EN SENSATEZ EN DONDE LOS PARTIDOS GANAN Y PIERDEN. NO HAY CREACIÓN CONJUNTA DE VALOR.
				DEMANDAS ESTRATEGICAS. CADA PARTIDO BUSCA SU MÁXIMO BENEFICIO. SIN CREACIÓN CONJUNTA DE VALOR.

<sup>22</sup> FOSTER, Chase et al, 'Negotiation Myopia', en Mansbridge, J (Coord) *Negotiating an Agreement in Politics*, EEUU, American Political Science Association, 2013 p. 75: "However, in many negotiations particularly legislative ones – the pie is not fixed. The parties can improve the benefits for both sides by delving more deeply into the wants and needs of both sides and by looking for issues for which the parties have different valuations. If they can find any such issues, they are in a good position to craft a solution that allows the parties to trade on issues of high value to them but of low value to the other – or even occasionally devise a solution that is good for all with no loss to any."

<sup>23</sup> WARREN, Mark y MANSBRIDGE, Jane, op cit., p. 93



RESULTADOS	CONSENSO	ACUERDOS	ACUERDOS	COMPROMISO	COMPROMISO
	INFORMADO Y/O CONFLICTO CLARIFICADO Y ESTRUCTURADO	PLENAMENTE INTEGRALES, DONDE NINGUN PARTIDO PIERDE.	PARCIALMENTE INTEGRALES, DONDE LAS PARTIDOS HAN INTERCAMBIADO 'MENOS POR MÁS', AL MENOS UNO SUFRE ALGO DE PÉRDIDAS.	JUSTO, DONDE CADA PARTIDO A SACRIFICADO AL MENOS ALGO DE VALOR.	BASADO EN PODER, DONDE CADA PARTIDO PIERDE ALGO, PERO UNO SE APROPIA DE LAS GANANCIAS.

En este sentido es prudente citar algunas ideas de Mara Hernández, quien señala:

“Varios teóricos de la negociación han observado que, frecuentemente las partes se aproximan a la negociación como si se tratara de un juego “suma cero”, en el que todo lo que gana una de las partes la otra lo pierde [...] Bajo este tipo de enfoque, los negociadores emplean tácticas como engañar, ocultar información sobre sus verdaderos intereses, amenazar con sanciones o tomar posiciones rígidas [...]

Otro enfoque común equipara a la negociación con claudicar o ceder, con el fin de evitar un conflicto mayor, y en el mejor de los casos llegar a un “justo medio”. Este enfoque derivaría en acuerdos perder-perder.”<sup>24</sup>

Ahora bien, para poder llegar a una negociación satisfactoria, es decir, que produzca beneficio a todas las partes involucradas, existen diversos aspectos que pueden tomarse en cuenta. La literatura al respecto es muy rica al respecto, no obstante, el autor quisiera rescatar ciertos elementos y mejores prácticas que amplían el panorama de la mesa de negociación y con ello facilitan la obtención

<sup>24</sup> HERNÁNDEZ, Mara, et al, *Un congreso sin mayorías: Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009, p. 35

de un acuerdo: i) la confidencialidad, ii) la interacción constante entre legisladores, iii) liderazgo presidencial y iv) intercambio de favores.

### *II.II La importancia de los detalles.*

#### **- Confidencialidad**

Una palabra que implica y exige un gran compromiso por parte de los legisladores involucrados, es decir, se precisa de la certeza de que lo discutido y platicado no puede ser filtrado a los medios ni otras instancias exógenas; incluso instancias de los mismos partidos ajenas al Congreso. Llevar a cabo negociaciones a puerta cerrada y en secrecía, facilita la obtención de acuerdos, de este modo los legisladores suelen acercarse más al diálogo sensato, a compartir sus necesidades, revelar información y decir realmente que es lo que quieren o esperan. Es pertinente señalar que la transparencia y la máxima publicidad son importantes en el Congreso – no se trata de denostar su papel – pero en la búsqueda de soluciones a disensos parlamentarios no son grandes aliados, pues pueden entorpecer el canal de comunicación, forjar posturas, endurecer el actitudes, llamar la atención de los medios de manera innecesaria, entre otras situaciones que resultarían perjudiciales.<sup>25</sup>

Del mismo modo, existen estudios académicos – como en el Congreso de Suiza (realizado en 2011) – donde se demuestra que los legisladores ponen más atención a sus pares y los argumentos esgrimidos en negociaciones cerradas que en negociaciones públicas.<sup>26</sup> Sarah Binder y Francis Lee apuntan como un ejemplo de la importancia de la secrecía en

---

<sup>25</sup> BIDER, Sara y LEE, Frances, op. cit, p. 63: *“Greater openness of a legislative body might be considered a normative good [...] However, the more transparent the legislative process is, the more the public dislikes Congress. Most people prefer to be ‘out of the kitchen’ when legislators ‘grind sausage’. Transparency does not necessarily lead to greater institutional legitimacy; in some cases, it may undermine it.”*

<sup>26</sup> WARREN, op cit., p. 107

negociaciones legislativas a la dinámica de aprobación del presupuesto para el ejercicio 2011-2012 en el Congreso de los Estados Unidos, donde los legisladores ventilaron a terceros ciertos puntos acordados en las conversaciones a puerta cerrada y esto entorpeció todo el proceso de negociación.<sup>27</sup> Es prudente mantener las conversaciones privadas hasta que el acuerdo este integrado, de este modo le es más fácil a los legisladores justificar el producto de la negociación con sus electores y *stakeholders*. Por lo general este tipo de negociaciones se dan ya avanzado el conflicto parlamentario.<sup>28</sup>

En lo que respecta a México, se han documentado casos que confirma esta hipótesis, pues las reuniones confidenciales propician el diálogo y la construcción de acuerdos entre los grupos parlamentarios, tal fue el caso de la aprobación de los dictámenes de la reforma energética y electoral durante la LX legislatura (2006-2009).<sup>29</sup>

- **Interacción constante entre legisladores**

Que los legisladores se conozcan unos con otros y construyan vínculos de trato y compañerismo no es tema menor. Los legisladores de carrera, logran tener mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas presentadas, esto se debe a que a través de los años han logrado acumular capital relacional, no solo con miembros de su bancada sino también de otros grupos parlamentarios o de la Cámara Colegisladora.<sup>30</sup> Esto quizás nos permita abordar una hipótesis un tanto atrevida: pareciera ser que la reelección consecutiva – aún muy joven en nuestro marco jurídico – resultará benéfica para la construcción de acuerdos en el seno del Congreso de la Unión, particularmente en reformas de gran calado que generan disenso entre bancadas partidistas.

---

<sup>27</sup> BIDER, Sara y LEE, Frances, *op. cit.*, p. 64

<sup>28</sup> *Idem*

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ, Mara, et al, *op. cit.*, p. 357

<sup>30</sup> BIDER, Sara y LEE, Frances, *op. cit.*, p. 66

Autores afirman que cuando los legisladores se llegan a conocer los unos a los otros, y tratarse por largo periodos de tiempo, son capaces de identificar si sus contrapartes se contraponen a determinado asunto como estrategia de bancada o por una convicción política real sobre el tema.<sup>31</sup>

- **Liderazgo del Presidente**

La influencia del Presidente de la República en el Poder Legislativo no puede medirse de manera unívoca, ni muchos menos olvidar que es una constante en las relaciones de poder de un sistema político. Depende mucho en la composición de cada legislatura, en la estrategia y dinámica de las bancadas en ambas Cámaras, así como en la habilidad política del Jefe de Estado en turno. No basta con enviar una iniciativa al Congreso de la Unión para facilitar la negociación de un acuerdo parlamentario, sino se requiere traer el tema a la discusión pública en diversas aristas. El Presidente es una especie de organizador de la agenda pública (o *Agenda Settlor* como se denomina en la literatura norteamericana) en la medida que rebasa la capacidad de cualquier legislador para acumular atención mediática.<sup>32</sup> No obstante, el respaldo presidencial no siempre es un activo, pues cuando está rodeado de percepciones de impopularidad o cuando no hay condiciones de diálogo con la oposición, podría quedarse meramente con el apoyo de su partido, a veces ni eso.

- **Intercambio de favores**

El intercambio de favores (*logrolling*) en los órganos legislativos puede generar una mala percepción en el lenguaje coloquial, pero no así para el campo de la negociación o incluso para la ciencia política en general. Se entiende dentro del contexto de negociaciones de carácter integrativo,

---

<sup>31</sup> WARREN, *op. cit.*, p. 104

<sup>32</sup> BIDER, Sara y LEE, Frances, *op. cit.*, p. 66

donde la materia de negociación no se agota en un tema específico, sino se toman en consideración los intereses y necesidades de todas las bancadas en distintos rubros, a modo que se puede ampliar fácilmente la sustancia que permite generar acuerdos. El *logrolling* se basa en la premisa que un jugador pide a otro su voto para determinado tema, y él a su vez compromete su voto para otro tema del jugador que previamente decidió apoyarlo.<sup>33</sup> Se puede dar cuando los legisladores buscan apoyos en medidas legislativas que favorecen sus distritos electorales y les ayudarían a capitalizar políticamente dicho logro (por ejemplo, un acuerdo entre dos distintos legisladores de diferentes regiones del país y pertenecientes a bancadas distintas, donde se acuerde un voto a favor de una iniciativa que atiende las *Zonas Económicas Especiales* localizadas en la región sur-sureste, a cambio de un voto que atañe la situación fiscal de los Estados de la frontera norte).

De cualquier manera, atendiendo al sistema político mexicano, sería más apropiado hablar de *logrolling* entre bancadas – es decir, los jugadores con veto – más que entre legisladores en lo individual.

La literatura señala otro número de prácticas y elementos que pueden propiciar la llegada de un consenso parlamentario, como la participación de expertos en paneles de discusión y en Comisiones Legislativas, que pueden incrementar el nivel del debate y que permitan a los grupos parlamentarios encontrar puntos de encuentro que no veían en un primer examen del tema.<sup>34</sup> Ciertos autores también hablan de los plazos perentorios y su funcionamiento en los Congresos de otros países, un ejemplo podría ser la aprobación del presupuesto en EEUU, donde los partidos están obligados a trabajar y acordar el tema, ya que si no lo aprueban para determinada fecha, se podría dar un *government shutdown*<sup>35</sup>, y

---

<sup>33</sup> WARREN, *op. cit.*, p. 113

<sup>34</sup> HERNÁNDEZ, Mara, *et al, op. cit.*, p. 329

<sup>35</sup> BIDER, Sara y LEE, Frances, *op. cit.*, pp. 64-65

este autor agregaría el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuya reforma constitucional de origen establecía claramente una fecha límite para su aprobación.

Vale la pena precisar que no porque existan prácticas de negociación entre los actores en el marco del Congreso de la Unión, se tendrá una legislación que corresponda a los intereses colectivos de la ciudadanía en su conjunto, o bien, que pueda hacer frente y de manera satisfactoria a la situación por la cual fue aprobada.<sup>36</sup>

De cualquier manera, Mara Hernández logra rescatar varios ejemplos que – acorde a su criterio, mismo este autor suscribe – se lograron gracias a las buenas prácticas de negociación parlamentaria. Por ejemplo, en lo que respecta a identificar intereses más allá de posiciones, se encuentra la reforma electoral 2007, que se dió en un contexto de gran tensión en el país, donde después de una contienda presidencial extremadamente cerrada, existía una polarización de fuerzas políticas en México. En este supuesto, el PRD requería de una reforma electoral que fuera más estricta con el uso de los medios de comunicación, y el PAN tenía como prioridad una reforma fiscal, por lo que ambos reconocieron sus intereses y evitaron obstaculizar sus pretensiones de reformas. En lo que respecta a la búsqueda de soluciones creativas, podemos observar la reforma en materia de seguridad y justicia de 2008, donde el Ejecutivo precisaba de mayor prontitud en el actuar del Estado en el combate al crimen organizado, permitiendo el arraigo domiciliario sin orden judicial previa, lo que no convenía al resto de las fuerzas políticas, ¿cuál fue la solución?, generar la figura de juez de control, que por imperio de ley tendría que resolver en 24 las peticiones del ministerio público para dictar orden de arraigo.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> HERNÁNDEZ, Mara, et al, op. cit, p. 358: *“Es importante subrayar que el empleo de ‘buenas prácticas’ no garantiza necesariamente que el producto de la legislación sea de buena calidad”*.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 36-37.

Como lo mencionamos, nada está dado, todo es negociable. Hoy en día es aún difícil concebir que transitaremos hacia una nueva cultura política en torno a la negociación parlamentaria en México. En muchas ocasiones, la Constitución Política de nuestra nación acaba siendo un pergamino de compromisos en donde los partidos políticos se obsesionan en plasmar sus propuestas y acuerdos, pues no confían entre ellos mismos ni en su voluntad para cumplirlos, por lo que frecuentemente la legislación ordinaria les resulta insuficiente. Así, tenemos una Constitución que a la fecha de elaboración de este trabajo, está muy cerca cumplir las 700 modificaciones (valdría la pena mencionar que otros textos constitucionales, como el estadounidense, tienen tan solo 27 enmiendas desde su promulgación); dicho sea de paso, nuestra Constitución de 1917 tenía 21 mil palabras, hoy rebasa las 60 mil.<sup>38</sup> Hay voces que incluso opinan que debemos tener un nuevo texto constitucional, moderno y sencillo, pero lo cierto es que no servirá de mucho si carecemos de legisladores que estén dispuestos a entender que la falta de una cultura de acuerdos políticos y consensos parlamentarios son una enorme deuda en el sistema político de México, y que mientras más nos tardemos en alcanzarlos, seguiremos teniendo efectos contraproducentes.

### **III. Capítulo Tercero: Una mirada al proyecto de reforma al fuero constitucional y su proceso de discusión (2007-2013).**

**L**A FIGURA DEL FUERO CONSTITUCIONAL ha sido objeto de un amplio debate a lo largo de los últimos años. Es difícil encontrar un canal único de discusión, pues esta puede ir – por decir lo menos – desde las razones históricas de su existencia, su pertinencia en el sistema jurídico y político mexicano, o incluso como un elemento que entorpece el funcionamiento de una sociedad democrática. Particularmente esta última postura es la que se ha enfatizado en recientes fechas.

---

<sup>38</sup> Cfr FIX-FIERRO, Héctor, y VALADÉS, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Reordenado y Consolidado*, México, IJ-UNAM, 2016.

El fuero constitucional es una prerrogativa de determinados servidores públicos, que impide ejercer acción penal en contra de ellos, por lo que no resulta posible seguir un procedimiento de este tipo mientras se encuentren en funciones. En sus raíces, se implementó la figura del fuero con la finalidad de mantener un equilibrio entre los poderes de la Unión, y como una medida de protección a los legisladores de posibles acusaciones sin fundamento, es decir, de meros señalamientos políticos que intentaban hacerse valer de la ley para entorpecer su desempeño o afectar a su persona. Con el paso del tiempo, la figura se ha ampliado a otros funcionarios, por ejemplo, determinados titulares e integrantes de órganos autónomos, y del mismo modo se ha ido removiendo para otros, tal es el caso de los funcionarios del otrora Gobierno del Distrito Federal.

El fuero del que gozan los servidores públicos, tiene fuertes raíces históricas y puede remontarse hasta el siglo XIV en Inglaterra, en el marco del empoderamiento de los parlamentos de cara a los monarcas. En el caso de México, los antecedentes de esta figura, se pueden encontrar en la misma Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, también conocida como la Constitución de Cádiz, que si bien no fue un documento jurídico específico para la extensión territorial que se volvería México, si fue un texto de Derecho positivo que rigió a las colonias que pertenecían al Imperio Español en su conjunto.

Dicho documento, anotaba en su artículo 128:

“Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ninguna autoridad, podrán ser reconvencidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Constitución Política de la Monarquía Española, 1812, artículo 128.



De manera similar, los textos constitucionales mexicanos de 1824 y 1836. La Constitución de 1857, estableció el fuero constitucional en dos artículos:

“Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Art. 104. Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes”.<sup>40</sup>

Hay que puntualizar que el artículo 105 de ese ordenamiento, hace referencia al Juicio Político, es decir, aquel procedimiento constitucional en el que la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, ante las faltas que dicho texto constitucional señala, teniendo como finalidad la sanción al servidor público por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho procedimiento enmarcado en el artículo 105 constitucional, dista mucho de nuestro texto vigente, y parece ser un híbrido entre *juicio de procedencia* y *juicio político*, por lo que no es pertinente considerarlo como un antecedente en nuestro análisis, a diferencia de los artículos 103 y 104 antes señalados.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en sus artículos 108 y 109, sienta las bases del fuero constitucional, al tenor de las siguientes consideraciones:

“Artículo 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los

---

<sup>40</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, artículos 103 y 104.

delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto, desde luego, a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial”.<sup>41</sup>

Se han dado diversos esfuerzos por modificar la existencia de dicha figura. Uno de los más significativos es el que aquí nos atañe. Para su adecuada comprensión, se presenta el siguiente desarrollo cronológico:

Marzo / 2007	Pablo Gómez Álvarez, Senador por el Distrito Federal e integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura, presentó una iniciativa para remover el fuero a los servidores públicos.
Febrero / 2011	Cuatro años más tarde, el Pleno de la Cámara de Senadores, emitió un exhorto a la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos – lugar donde había sido turnado el proyecto de reforma – para que dieran dictamen a la iniciativa presentada en 2007. Se retomó la actividad legislativa en torno a la iniciativa.
Diciembre / 2011	Dicha iniciativa fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Senadores, y en consecuencia, se envía la minuta con proyecto de decreto a la cámara revisora, es decir, la Cámara de Diputados, para su eventual modificación y/o aprobación.
Diciembre / 2011	Cinco días después, la Cámara de Diputados dió cuenta de la minuta, y la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Febrero / 2013	Se publica en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, misma que

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, texto original, artículos 108 y 109.

	modifica la minuta enviada por el Senado, particularmente en lo relativo a la figura de la inmunidad presidencial.
Marzo / 2013	La Cámara de Diputados aprueba el dictamen que envía la Comisión. El Presidente de la República mantendría el fuero. Se manda de nuevo a la Cámara de Origen para que – de ser el caso – la apruebe y se de vista las legislaturas de los Estados
Marzo / 2013	Ocho días después. El Senado señala que la minuta no alcanzó las dos terceras partes de la votación en lo que corresponde a la inmunidad del Presidente; en consecuencia, que esa parte de la minuta no es válida. Además, señala que la inmunidad presidencial se perdió, pues en vez de mantener el texto original se añadieron puntos suspensivos.
Marzo / 2013	Pasado poco más de una semana, la Cámara de Diputados envía – de manera inusual – una fe de erratas, señalando que el proceso se dió conforme a la normatividad correspondiente y que el Presidente sí conserva el fuero.
Marzo / 2013	Se recibe la “fe de erratas”, y la minuta no se volvió a discutir más.

Vale la pena hacer mención de como estaba integrada la Comisión dictaminadora en la Cámara Revisora:

Diputado	Grupo Parlamentario	Voto
Julio César Moreno Rivera	PRD	A FAVOR
Marcos Aguilar Vega	PAN	A FAVOR
Fernando Rodríguez Doval	PAN	A FAVOR
Raymundo King de la Rosa	PRI	A FAVOR
Pedro Domínguez Zepeda	PRI	A FAVOR
Héctor García García	PRI	A FAVOR
Luis Antonio González Roldán	PANAL	NO REGISTRÓ SU VOTO
Ricardo Mejía Berdeja	MC	CONTRA
Ruth Zavaleta Salgado	PVEM	A FAVOR
Paulina del Moral Vela	PRI	A FAVOR
Julisa Mejía Guardado	PRD	A FAVOR
Carlos Angulo Parra	PAN	A FAVOR
José Alfredo Botello Montes	PAN	A FAVOR
Jorge Sotomayor Chávez	PAN	A FAVOR
José Isidro Moreno Árcega	PRI	A FAVOR
Delvim Fabiola Bárcenas Nieves	PRI	A FAVOR
José Luis Cruz Flores Gómez	PRI	A FAVOR
Ricardo Cantú Garza	PT	NO REGISTRÓ SU VOTO
Antonio Cuellar Steffan	PVEM	A FAVOR

Amalia Dolores García Medina	PRD	A FAVOR
José Angel Ávila Pérez	PRD	NO REGISTRÓ SU VOTO
Ricardo Villareal García	PAN	A FAVOR
Damian Zepeda Vidales	PAN	A FAVOR
Claudia Delgadillo González	PRI	NO REGISTRÓ SU VOTO
Miriam Cárdenas Cantú	PRI	NO REGISTRÓ SU VOTO
Rocio Adriana Abreu Artiñano	PRI	A FAVOR
Arely Madrid Tovilla	PRI	A FAVOR
Gloria Nuñez Sánchez	PRI	A FAVOR
Luis Ángel X. Espinisa Cházaro	PRI	A FAVOR
Fernando Zarate Salgado	PRI	NO REGISTRÓ SU VOTO

Por un lado, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Franciso Arroyo, y por otro, el Coordinador de los Senadores del Partido de la Revolución Democrática manifestaron abiertamente sus diferencias.

El Diputado Arroyo (PRI) señaló:

“No, bueno el presidente de la Mesa Directiva no está facultado, si no obligado a enviar a la Cámara revisora, en este caso a la de Senadores, una minuta que contiene reformas a varios artículos de la Constitución, cuales son estos: el 61, 111, 112 y 114. En aquellos putos del dictamen que no alcanzaron las dos terceras partes, salen del dictamen, pero no hay un hueco, no derogamos lo que queda intocable, [...] La del Presidente de la República no alcanzó en Cámara de Diputados, las dos terceras partes, si yo no pongo esos puntitos suspensivos entonces estoy derogando de facto el título quinto del artículo 111 de la Constitución y entonces si hubiese sido motivo de responsabilidad”<sup>42</sup>

Se puede apreciar que en este punto, el Diputado Arroyo hace valer el marco normativo del proceso de reforma constitucional para salvaguardar el interés principal de su partido en este escenario: la inmunidad presidencial.

<sup>42</sup> Entrevista al Diputado Francisco Arroyo, 15 de marzo de 2013, en <[http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/layout/set/popup/005\\_comunicacion/c\\_monitoreo\\_de\\_medios/01\\_2013/03\\_marzo/15\\_15/08\\_09\\_00](http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/layout/set/popup/005_comunicacion/c_monitoreo_de_medios/01_2013/03_marzo/15_15/08_09_00)>, consultado el 29 de mayo de 2017. Énfasis añadido.

**“... Así está de fácil y de sencillo el asunto, bueno es a lo mejor muy atractivo porque precisamente hablando, decir que nosotros pusimos esos puntitos suspensivos porque somos tramposos... no, pusimos esos puntos suspensivos porque somos celosos guardianes del proceso parlamentario. Ayer por la tarde las gentes de apoyo parlamentario de ambas Cámaras, las secretarías técnicas de las Mesas Directivas se reunieron y reconocieron en el Senado de que los puntos suspensivos tienen que estar ahí y reconocieron también que quizás lo que metió un poco de ruido es una carta del presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, en donde, pues que le diré, explicitaba que la propuesta de eliminar el fuero del Presidente de la República había salido victoriosa en el pleno.”<sup>43</sup>**

Aquí se reafirma esa postura, es decir, que la inserción de tres puntos suspensivos – actitud que causó gran extrañamiento por parte de distintas fuerzas políticas – se justifica en la lógica del tricolor, toda vez que ese apartado en específico (la inmunidad presidencial) no alcanzó las dos terceras partes de consenso que la Constitución establece para todo proceso de reforma a la Carta Federal. Por último, el Diputado Arroyo precisa que la votación si alcanzó un nivel de consenso pero no el suficiente:

**Sí, sí salió victoriosa solamente que sin las dos terceras partes [...] No hay error ni trampa, el proceso parlamentario es pulcro y yo ayer les decía que si alguien pudiese sentir realmente lastimado, hombre, pues podríamos ir hasta la Suprema Corte de Justicia, aquellos que decidieran. Quiero decirles que hay tesis jurisprudenciales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aclaran perfectamente bien el alcance de lo que son los paréntesis en una minuta por la palabra derogado y los alcances de los puntos suspensivos que lo único que quieren decir es que ese párrafo subsiste porque fue intocado y porque viene en la Constitución del 17 como tal.”<sup>44</sup>**

Por su parte el Senador Barbosa (PRD) señaló una postura a todas luces distinta al señalar que la minuta aprobada por la Cámara de Diputados no tenía porque corregirse ni devolverse, pues los puntos suspensivos de los que que hablaba el tricolor habían conseguido afectar la inmunidad presidencial:

---

<sup>43</sup> *Idem*

<sup>44</sup> Entrevista al Diputado Francisco Arroyo, 15 de marzo de 2013, en <[http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/layout/set/popup/005\\_comunicacion/c\\_monitoreo\\_de\\_medios/01\\_2013/03\\_marzo/15\\_15/08\\_09\\_00](http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/layout/set/popup/005_comunicacion/c_monitoreo_de_medios/01_2013/03_marzo/15_15/08_09_00)>, consultado el 29 de mayo de 2017. Énfasis añadido.

“No debiera devolverse, debiera dictaminarse, nosotros recibimos una minuta de Cámara de Diputados, donde rehace el dictamen [...] que el Senado le envió, y en la minuta que viene de Diputados, lo que solamente debe de tomarse en cuenta es lo que fue motivo de aprobación por el Pleno.”<sup>45</sup>

Esto tiene una razón de ser, pues la postura del PRD en el Senado se podría resumir de la siguiente manera: los tres puntos suspensivos no significan nada, no tienen un valor interpretativo ni de técnica legislativa, meramente expresan que el apartado que concedía inmunidad presidencial debe ser sustituido por tres puntos suspensivos, por lo que así deberá publicarse y anexarse al nuevo texto constitucional, en consecuencia el Presidente se quedó sin inmunidad, gracias al quehacer de la Cámara de Diputados, tan es así que el Senador Barbosa lo puso con estas palabras:

“ [...] Así es que debemos nosotros discutir lo que nos envían los Diputados y si lo aprobamos por dos tercios el titular del Ejecutivo quedaría sin inmunidad procesal. **Eso de devolverla administrativamente es una forma de que el PRI intente resolver ese asunto allá en Cámara de Diputados, no veo cómo lo vaya resolver, porque el proceso legislativo en Cámara de Diputados ya concluyó, ya no hay forma de reenviarlo a la comisión y de que se presente un nuevo dictamen a su Pleno** [...] Así es que bienvenido lo acordado en Diputados y si se envía de manera administrativa también se estaría incumpliendo la reglamentación ahora por nosotros, porque ¿de qué se trata devolver para qué? ¿para que arreglen qué? Si ahí en Cámara de Diputados el párrafo referido a que el Presidente de la República preserve la inmunidad procesal no alcanzó la mayoría de dos tercios.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Entrevista a Miguel Barbosa, 14 de marzo de 2013, en <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/5980-entrevista-al-coordinador-del-grupo-parlamentario-del-prd-senador-miguel-barbosa-huerta.html>> consultado el 29 de mayo de 2017. Énfasis añadido.

<sup>46</sup> Entrevista a Miguel Barbosa, 14 de marzo de 2013, en <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/5980-entrevista-al-coordinador-del-grupo-parlamentario-del-prd-senador-miguel-barbosa-huerta.html>> consultado el 29 de mayo de 2017. Énfasis añadido.

El choque de posiciones e intereses en torno una fibra tan delicada como la figura presidencial en el proceso de reforma al fuero constitucional, impidió que la discusión siguiera su curso, mismo que se desarrolla en el presente punto de este trabajo.

#### **IV. Capítulo Cuarto: Análisis del proyecto de reforma y su proceso de negociación.**

**E**N 2007, cuando Pablo Gómez presenta la iniciativa, la tensión entre el PRD y el PAN era inminente. El primero, había llegado con una derrota de Andrés Manuel López Obrador en la contienda por el Ejecutivo Federal, pero con una considerable fuerza en el Congreso de la Unión, y el segundo, si bien había ganado la elección presidencial, se encontraba en una fuerte crisis de legitimidad. Fue por ello que existió un motivo fuerte y claro por parte del PRD para presentar, mediante uno de sus principales cuadros, la iniciativa en comento, pues se trataba de una herramienta que permitiría ejercer acción penal a un gran número de servidores públicos que en ese momento gozaban de fuero constitucional, desde luego entre ellos, muchas y muchos funcionarios panistas.

En esta polarización, el PRI – que para muchos había quedado en el olvido – tomó gran fuerza en el ámbito legislativo. Se volvió un factor estabilizador, y de alguna u otra forma, no se podía echar andar ninguna iniciativa sino se tenía el visto bueno del tricolor, pues se había situado al centro de dos grande polos del escenario legislativo, y contaba con al menos dos perfiles ampliamente capacitados, como el Senador Manlio Fabio Beltrones, por un lado, y el Diputado Emilio Gamboa por el otro; personalidades que plasmaron con su liderazgo el comportamiento no solamente de las bancadas de las que eran coordinadores, sino también llegaron a configurar gran capacidad de interlocución e injerencia dentro de otras fuerzas políticas al interior del propio Congreso de la Unión.

El PRD, necesariamente, tuvo que consensar con el PRI esta iniciativa de reforma constitucional. Por lo que no está de más afirmar que existieron extensas reuniones con al menos dos actores preponderantes, Pablo Gómez – innegable líder de la izquierda, autor de la iniciativa de reforma, con una muy amplia trayectoria como legislador y concedor de los esquemas de negociación parlamentaria – y Manlio Fabio Beltrones, un hombre con innegable experiencia política y particularmente parlamentaria.

Una vez alcanzado el consenso (donde posiblemente el PRD también acordó apoyar en otro momento determinada iniciativa tricolor o bien pronunciarse respecto a determinado tema, pues ambos estaban supeditados a una administración blanquiazul) el PAN no tuvo mucha opción: o se articulaba para pronunciarse en contra de la iniciativa de reforma, exhibiéndose a si mismo como un partido que consentía la impunidad y la aplicación discrecional de la ley; o bien, sumarse a esta iniciativa que a todas luces el electorado recibiría con los brazos abiertos.

Pasan cuatro años, desde el momento en que se presenta hasta que se dictamina en las Comisiones correspondientes. No había claridad en la mesa de negociación por ninguna de las partes implicadas. Si bien, al menos dos fuerzas políticas impulsaron la iniciativa, nunca acordaron el “delivering” o cláusulas específicas de la misma: ¿cuándo se aprobaría en la colegisladora?, ¿quienes le darían seguimiento en la Cámara Revisora?; ¿qué pasaría con el comienzo del proceso electoral 2012?

Quizás esta última pregunta nos lleve a posibles respuestas. Los Senadores en México duran – hasta la fecha – 6 años en su encargo. A partir del 2018 podrán reelegirse por un periodo adicional, los Diputados podrán hacerlo hasta por cuatro veces consecutivas. Como bien mencionó, la confianza es indispensable y muy importante en las negociaciones parlamentarias. En México, al no existir en dicho momento la reelección, los lazos de conocimiento y confidencialidad



entre legisladores, así como generación de vínculos de camaradería, eran prácticamente nulos. La iniciativa se presentó en 2007, en una edad muy joven de la LX legislatura (2006-2009), y fue hasta el 2011, prácticamente el desenlace de la LXI legislatura (2009-2012), que se llegó a dictaminar.

También el proceso electoral con motivo de la sucesión presidencial trajo también un enrarecimiento del proceso de negociación de la reforma, pues no es de extrañarse que algunos partidos políticos hayan considerado la existencia de dicha reforma como una mera carta de cambio en caso de perder las elecciones. No estaría nada alejado de la realidad pensar incluso que los partidos políticos decidieron abstenerse de decidir sobre el tema hasta que no supieran quien habría ganado los comicios electorales del 2012.

Y en efecto, el PRI al llegar a la presidencia, tendría como principal interés proteger al Presidente. Por ello, la modificación de su inmunidad dañaría fuertemente su imagen y daría lugar a una serie de acusaciones políticas más que jurídicas.

Por otro lado, la tensión en 2013 se había vuelto a hacer presente, y la correlación de fuerzas se redimensionó. Esa cercanía que pudo existir en el ámbito legislativo entre el PRI y PRD en la LX legislatura, se había difuminado con el paso de los años y la nueva correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, ahora el PAN y el PRD compartían una condición en común. Si bien Manlio Fabio había llegado a la Cámara de Diputados como Coordinador Parlamentario, y nuevamente Emilio Gamboa se desempeñaría nuevamente como legislador, ahora como Senador, líder de la bancada del PRI, resultaría en una torpeza no tomar en consideración la figura del Presidente en el sistema partidista del PRI. Incluir en la mesa de negociación la remoción de la inmunidad presidencial era algo fuera del horizonte del tricolor.

Se volvió un tema tabú en las negociaciones partidistas, pues ni siquiera se le tomó en verdadera consideración en el Pacto por México. Incluso después, las leyes secundarias de las reformas estructurales, como la energética, la educativa o la fiscal, tomaron puntual relevancia, y fueron empolvando cada vez más a este proyecto de reforma, mismo que se había detenido por una razón completamente anormal, por no decir irrisoria. Nunca un partido político intentó poner sobre la mesa esta minuta de reforma, a modo de generar una negociación integrativa.

El error fue ver a esta negociación en un esquema “**suma cero**”, donde el PRD y algunos sectores del PAN consideraban que estarían doblando las manos ante el PRI si permitían que el fuero constitucional siguiera vigente para el Presidente; pero no tomaron en cuenta que su gabinete habría perdido esta prerrogativa y que sus legisladores, mismos que eran mayoría en el Congreso de la Unión, también quedarían expuestos. No hubo lugar a una solución creativa.

Es necesario señalar que ambas Cámaras del Congreso, contando con amplios recursos humanos avocados a la investigación y análisis de información, como el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, o el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, no hicieron uso de los mismos. Esto hubiera sido muy benéfico, pues se habría planteado un contexto objetivo a raíz de estudios técnicos, que permitiera visualizar la necesidad de llevar a cabo la reforma del fuero constitucional: estudios sobre impunidad, percepción ciudadana, mejoramiento al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, entre otros.

Las bancadas decidieron enfocarse en lo poco que disintieron, más no en lo tanto que acordaron. Cuando ambas partes se aferran a determinado postura, no están dispuestas a ceder ni a ampliar el panorama de negociación, cuestiones tan simples pero tan perfectibles como tres puntos suspensivos en un

texto pueden paralizar todo un trabajo de años de reforma, necesaria, prudente y coherente en el sistema político nacional.

## V. Capítulo V: Reflexiones finales

1.- Nuestro sistema político se tiene necesariamente que repensar en su cultura de deliberación parlamentaria. Se tiene que comprender que la dinámica del Poder Legislativo no puede quedar a la suerte de su composición; es necesario empezar a entretelar la importancia de la negociación integrativa, profesional y creativa por parte de nuestros legisladores, pues de ella habrán de partir los acuerdos que trascienden nuestra vida colectiva. El énfasis en el estudio y difusión de las técnicas y prácticas para la negociación efectiva en el Congreso de la Unión, será una inevitable área de oportunidad de las futuras legislaturas.

2.- ¿Por qué ciertas iniciativas se aprueban y otras no?, ¿Cómo toma sus decisiones cada líder de bancada?, ¿Consulta a sus asesores?, ¿a sus 'stakeholders'?; ¿Qué impacto puede tener la generación de lazos de confianza y confidencialidad entre legisladores de poco peso pero de distintos partidos?, ¿Cuántos harían la diferencia si se conjuntan?, ¿Cómo se ponen las cartas sobre la mesa para el intercambio de favores?, ¿Hasta que parte se pueden comprometer?, ¿Cómo ampliar la zona posible de acuerdo cuando pareciera que hay intereses legislativos completamente encontrados?, ¿Cómo es que muchas veces los grupos parlamentarios logran acordar sobre temas tan complejos pero disienten en cosas tan sencillas? Estas y otras tantas preguntas son las que debemos comenzar a reflexionar y responder en el campo de estudio de la negociación política en México. Se trata de un gran hueco que se ha dejado en la práctica y estudios parlamentarios. El presente trabajo brinda un diagnóstico al respecto, pero no agota el tema, pues está fuera de sus alcances metodológicos. Se requieren de profesionistas y estudiosos del quehacer del Congreso de la Unión. Desde luego que es difícil y muy complicado saber que acontece detrás de las puertas de las Cámaras de nuestro Poder Legislativo y

llegar comprender que pasa por la mente de nuestros legisladores. Pero no por ello debemos de obviar o ignorar lo mucho que se puede obtener con más y mejores profesionistas que faciliten procesos de negociación y solución de disensos al interior de dichos cuerpos colegiados.

3.- La iniciativa de reforma que aquí estudiamos era una reforma a todas luces prudente para la realidad de México, de concretarse afectaría directamente a un centenar de funcionarios, e impactaría indirectamente a más de un millar legisladores locales.<sup>47</sup> Existen quienes afirman que se trata de un tema superado o agotado, particularmente por la llegada del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, que por cierto, ni siquiera contempla específicamente la remoción del fuero, con lo que gran parte del espíritu del nuevo sistema queda 'descafeinado' por decir lo menos. En ese mismo tenor, actos tan penosos como el de Julio César Godoy y Antonio Tarín García – quienes intentaron evadir la justicia, haciéndose valer del fuero que la Constitución otorga – nos hacen sentir una gran indignación y decepción. El título cuarto de la Constitución, mismo que refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, fue objeto de modificaciones en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, pero el artículo 111, que es el que cimienta la estructura y esencia del fuero a los servidores públicos, solo ha tenido como mayor modificación – en sus 10 décadas de vigencia – el listado de sujetos que gozan de dicha figura jurídica. Particularmente, lo anterior es producto de la reforma política de la Ciudad de México del 29 de enero de 2016, ¿por qué? pues el artículo señalado, llegó a contemplar como servidores públicos con fuero constitucional federal a determinados funcionarios del Gobierno Capitalino (Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Procurador de Justicia, por ejemplo); por eso fue que se modificó, no por otra cosa. El fuero federal aún existe y sigue siendo parte del texto constitucional.

---

<sup>47</sup> Para analizar detalles sobre la concepción del fuero constitucional en México, ver MORENO, Salvador, *Por mis fueros: las implicaciones del fuero y desafuero constitucional mexicano*, México, CESOP – Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016.

Ciertos Estados de la República han modificado sus constituciones para eliminar el fuero a nivel local: Querétaro, Jalisco y más recientemente Michoacán. Una de las bondades propias de la reforma política de la CDMX fue la limitación en el alcance del fuero de los funcionarios capitalinos. Si bien estos hubieran podido contar con fuero de carácter local, la Constitución Política de la Ciudad de México, del 5 de febrero de 2017, toma una postura restrictiva al respecto, anunciado de manera clara y puntual en el primer párrafo de su artículo 66: *“Las personas servidoras públicas son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo. En la Ciudad de México nadie goza de fuero”*. Tarde que temprano dicha discusión deberá replantearse en el seno del Congreso de la Unión, y hacemos votos porque sea deliberada con seriedad y de manera integrativa. Que las bancadas puedan establecer sus límites de alcance y que decidan enfocarse en lo que acuerdan más no en lo que disienten. En lo que va del periodo 2016-2017, se ha ejercido acción penal – como nunca antes se había visto – a un gran número de funcionarios que en determinado momento gozaron de fuero, la sociedad tiene un sentimiento de desencanto y desesperanza en lo que respecta al servicio público en México; cada vez existen menos argumentos para sostener la permanencia del fuero constitucional en nuestro sistema político y jurídico, pues bien lo decía Montesquieu, “la ley debe ser como la muerte, que no exceptúa a nadie”.

4.- Hay posibles señales de que el contexto de la negociación parlamentaria en México tenga grandes mejoras. Particularmente por dos razones: i) los gobiernos de coalición, y ii) la reelección legislativa.

El primero es evidente, en tanto que no es posible seguir comprometiendo la gobernabilidad de un país cuyas fuerzas políticas están atomizadas y sus elecciones presidenciales se ganan casi a tercios. Los Congresos – desde luego, el de la Unión, el más importante – tienen una composición muy diversa. Las alianzas electorales tienen al menos que transformarse en coaliciones

legislativas o mejor todavía, en verdaderos gobiernos de coalición, donde la conexidad entre dos o más bancadas y el Poder Ejecutivo sea palpable, constante e indispensable. Los gobiernos de coalición a nivel federal ya son parte del texto constitucional, si bien no son obligatorios, se leen completamente prudentes e interesantes para una democracia tan fragmentada como la nuestra. Al generar coaliciones mayoritarias, los esquemas de negociación se redimensionan y se vuelven mucho más ágiles, pues se parte de una agenda consensuada y aprobada – de entrada – por al menos dos fuerzas políticas, y se tiene una definición mucho más clara de la ruta legislativa y prioridades parlamentarias. Habrá que atender a las leyes reglamentarias de los gobiernos de coalición, y esperamos que las normas reglamentarias no sean rígidas ni entorpezcan la generación de dichas figuras, pues no hay que olvidar que muchas veces las legislaciones secundarias llegan a neutralizar o esterilizar las reformas constitucionales. Esperemos que este no sea el caso.

El otro gran punto, puede partir de la siguiente aseveración. El esquema de deliberación parlamentaria en el Senado de la República dista mucho del de la Cámara de Diputados. Esto podría ser por al menos dos cosas, primero, por el perfil de las personas que acceden al primer órgano – muchas veces con más trayectoria y oficio político que sus colegisladores en San Lázaro – pero también por estar más tiempo en el cargo y en un contexto más reducido, mismo que les permite entretener relaciones unos con los otros, sin importar la bancada de la que formen parte. Esto nos lleva a hablar de la reelección legislativa, que permitirá que las y los legisladores se vayan especializando en ciertos temas y conozcan las implicaciones de las modificaciones legislativas en sus materias. Y particularmente, dará lugar a la generación de mayor entendimiento y comprensión de la dinámica del Congreso de la Unión; al ampliarse el periodo de encargo, se avecina la generación de lazos de confianza y relaciones personales entre legisladores de distintas bancadas. Lo anterior quizás también permita romper con el esquema con el que muchos legisladores (sobre todo los que van iniciando en la función congresional) llegan al Poder Legislativo,

pensando que los integrantes de otra bancada son adversarios y, en consecuencia, para ellos resulta impensable llegar a establecer lazos de cooperación y camaradería. La reelección – esperemos – permitirá romper con esta caricaturización de las funciones legislativas, en la que se dibujan héroes y villanos, en la que unos y otros se entienden como enemigos más no como compañeros al interior de un poder constituido.

5.- Para gran parte de la sociedad mexicana, el Congreso de la Unión resulta equiparable a la cueva de Alí Babá, donde difícilmente se sabe que acontece en su interior, y la ciudadanía no se siente identificada con sus legisladores. La pérdida de confianza y desafección hacia las instituciones es un problema estructural que en lo absoluto se mejorará con la simple implementación y apropiación de mejores tácticas y modelos de negociación parlamentaria, no obstante, se trata de un buen punto de partida para una mejor y más integrativa legislación y reformas al texto constitucional, que sirvan a las mejores causas de México y que posean un mayor reconocimiento y compromiso en su cumplimiento por parte de las distintas fuerzas políticas. Que sea pronto.

## VI. Fuentes

- ALDAO ZAPIOLA, Carlos, *La negociación. Un enfoque transdisciplinario con específicas referencias a la negociación laboral*, Uruguay, OIT, 4ta Edición, 2009.
- ARRIETA, Lorenzo, y RAMÍREZ, Diego, 'La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México', *Estudios Políticos*, número 39, septiembre-diciembre 2016.
- BRAVO-AHUJA RUIZ, María Marcela y MARTÍNEZ VALDES, Gustavo, *Política, partidos políticos y elecciones en México. Historias regionales 1980-2013*, México, UNAM – Ediciones La Biblioteca. Arte y Letras, 2014.
- BETANZO DE LA ROSA, Alejandra, *El cambio institucional en un Estado Compuesto y su relación con los cambios en la distribución de poder al interior de los partidos políticos*, Tesis Doctoral, España, Universitat Pompeu Fabra. Departament de Ciències Polítiques i Socials, 2011.
- CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 16ª Edición, 2002.
- CASAR, María Amparo, 'Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano', *Política y gobierno*, Vol. XX, Núm. 2, 2013.
- COLOSI, Thomas, y BERKELEY, Arthur, *Collective Bargaining: How it Works and Why*, Estados Unidos, Jurisnet Editorial, 3ra Edición, 2006.
- FELS, Ray, *Effective Negotiation: From Research to Results*, Australia, Cambridge University Press, 2009.
- FISHER, Robert, y URY, William, *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*, EEUU, Random House Business Books, Segunda Edición, 1992.
- FIX-FIERRO, Héctor, y VALADÉS, Diego, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Reordenado y Consolidado*, México, IJ-UNAM, 2016.
- GARCÍA LADRÓN DE GUEVARA, Esmeralda, *Aplicación de la teoría de juegos para la evaluación de los procesos de reconstrucción nacional*



- tras un conflicto armado en el siglo XXI*, Tesis Doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- HERNÁNDEZ, Mara, et al, *Un congreso sin mayorías: Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, FLACSO, 2009.
  - MANSBRIDGE, Jane (Coord) *Negotiating an Agreement in Politics*, EEUU, American Political Science Association, 2013.
  - MANSFIELD, Edward, y MILNER, Helen, *Votes, Vetoes, and the Political Economy of International Trade Agreements*, EEUU, Princeton University Press, 2012.
  - MARTIN, Shane et al (Coords), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Reino Unido, Oxford, 2014.
  - MERCADO, Alberto, 'El papel de los grupos parlamentarios en el Congreso de México. Un estudio sobre representatividad política', *Revista Estudios – Instituto Tecnológico Autónomo de México*, número 107, vol. XI, 2013
  - MORENO, Salvador, *Por mis fueros: las implicaciones del fuero y desafuero constitucional mexicano*, México, CESOP – Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016.
  - MÜLLER, Wolfgang, y STRØM, Kaare, *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999.
  - NACIF, Benito, *El Congreso Mexicano en Transición*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.
  - RANCIÈRE, Jacques, *Disagreement: Politics and Philosophy*, EEUU, University of Minnesota Press, 1999.
  - REYNOSO, Diego, 'Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano', *Revista Mexicana de Sociología - UNAM*, volumen 68 número 4, octubre-diciembre 2006.
  - SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo*, México, UNAM-Serie de Estudios Jurídicos, 2006.

- TSEBELIS, George, *Jugadores con veto : Cómo funcionan las Instituciones Políticas*; trad. José Manuel Salazar, México, Fondo de Cultural Económica, 2006.
- TSEBELIS, George, 'Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis', *The American Political Science Review*, Vol. 93, Núm. 3, 1999
- UGALDE, Carlos, 'Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México: una reflexión desde la ciencia política', *Sociológica - Revista del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana*, año 19 número 54, enero-abril 2004.
- WEGNER, Gerhard, *Political Failure by Agreement Learning Liberalism and the Welfare State*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2008.
- WESSLAU, Fredrik, *The Political Adviser's Handbook*, Suecia, Folke Bernadotte Academy, 2013.