

LEGISLATIVE LOBBYING AND OPEN PARLIAMENT: MECHANISMS TO STRENGTHEN SOVEREIGNTY AND DEMOCRACY

CABILDEO LEGISLATIVO Y PARLAMENTO ABIERTO: MECANISMOS PARA FORTALECER LA SOBERANÍA Y LA DEMOCRACIA

DIANA ALEJANDRA ACOSTA VERA¹, JESÚS MANUEL ARGÁEZ DE LOS SANTOS²

¹DIANA ALEJANDRA ACOSTA VERA, UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DEL ESTADO DE TABASCO, d.ale.av@hotmail.com, ORCID: 0009-0005-6624-9225

²JESÚS MANUEL ARGÁEZ DE LOS SANTOS, UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DEL ESTADO DE TABASCO, jesus.argaez@ujat.mx, <https://orcid.org/0000-0002-6929-8031>

RESUMEN

En aras de fortalecer el ejercicio de la soberanía y la democracia, los Estados han implementado diversos mecanismos en sus prácticas gubernamentales y políticas públicas, llevándonos a un Gobierno Abierto a la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y el combate a la corrupción. En este análisis se abordarán dos prácticas que impactan en el proceso de la creación de leyes del Poder Legislativo: el Parlamento abierto y el Cabildeo legislativo, la primera conlleva una participación directa ciudadana y la segunda se inclina por adoptar intereses particulares específicos.

Palabras Claves: Soberanía, Democracia, Gobierno Abierto, Parlamento Abierto, Cabildeo.

ABSTRACT

To strengthen the exercise of sovereignty and democracy, States have implemented various mechanisms in their governmental practices and public policies, leading us to an Open Government to transparency, accountability, access to information and the fight against corruption. This analysis will address two practices that impact the process of creating laws of the Legislative Power: the open Parliament and legislative lobbying, the first involves direct citizen participation and the second is inclined to adopt specific interests.

Keywords: Sovereignty, Democracy, Open Government, Open Parliament, Lobbying.

INTRODUCCIÓN

La soberanía como poder, la democracia como representatividad y el gobierno

abierto como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, son fundamentales

Fundación Tecnológica Autónoma del Pacífico.
ISSN: 2806-0172 (En Línea).
Cali - Colombia.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons
Atribución - No Comercial - Sin Derivadas 4.0 Internacional.

Medio de difusión y divulgación de investigación de la Fundación Tecnológica Autónoma del Pacífico.

en la toma de decisiones de nuestro sistema legislativo. Por lo cual, el parlamento abierto y el cabildeo, se presenta como dos prácticas presentes en el proceso legislativo, cuyo fin intrínseco es la representación de intereses, siendo que, la primera incluye a la ciudadanía respecto a los temas relativos a las normas a legislar y, la segunda, se inclina más a los grupos parlamentarios.

En el panorama actual, los ciudadanos demandan una mayor transparencia en las decisiones gubernamentales, por lo que, el gobierno y parlamento abiertos, se posicionan como formas innovadoras en las que se involucra a la ciudadanía, manteniéndola informada de las actividades de gestión y permitiéndole una participación más abierta y directa en la actividad legislativa.

Por su parte, el cabildeo, que es una práctica más remota, permite a los grupos de interés decantarse según lo establezcan sus propios intereses, influyendo en la toma de decisiones del resto.

Bajo esa situación, siendo la actividad legislativa una de las tres formas en que se ejerce la soberanía, a través de la representación democrática, siendo las otras las actividades de los Poderes Ejecutivo y Judicial, es evidente que su función es vital para garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos, de las leyes que emana.

En este escrito, profundizaremos en estos conceptos descubriendo su importancia y el reto al que se enfrentan los legisladores y la ciudadanía para una mayor transparencia, rendición de cuenta y combate a la corrupción.

EL CONCEPTO DE SOBERANÍA

La palabra vernácula francesa *souveraineté* dio origen a la expresión “soberanía”(1). Tal concepto nació a finales de la Edad Media, como el sello distintivo del Estado Nacional(2) que, a consecuencia de las luchas entre el rey francés, el Imperio, el papado y los señores feudales, nació como el poder que no reconocía a otro superior o por encima de él(3). Así, la supremacía o *super Omnia* –como también se le conoce a la Soberanía–, en su carácter de poder supremo temporal, constituyó el objeto de aquella pugna de la que finalmente salieron victoriosos

los reyes, quienes, al reclamar con éxito para sí el monopolio del poder político, hicieron soberano a su Estado y ellos mismos quedaron investidos de la cualidad de soberanos, excluyendo cualquier poder externo, de la Iglesia o del Imperio(4).

Más adelante, cuando se abolió el reinado como forma de gobierno y se instauró la república, la soberanía pasó a ser el poder absoluto y perpetuo(5) de aquel que lo ejerce, como un depositario o custodio de tal poder hasta que el pueblo decida revocárselo. Por lo que, siendo el pueblo quien otorga el poder a alguien que se encuentra con vida, la calidad de soberano a perpetuidad compete al pueblo y no al depositario temporal; así, la persona que se vio investida del poder soberano pasa a ser un mero oficial, lugarteniente, regente, gobernador, guardián o arrendatario del poder de otro(6), al que denominaremos pueblo.

Así, tenemos en nuestra historia lo proclamado por Morelos de que la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo(7) –expresión referida a la soberanía popular y no a la nacional–, y que se sostuvo en la Constitución de Apatzingán hasta que, en 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, utilizó el término “Soberanía Nacional”(8).

Paulatinamente, al irse configurando lo que es un Estado, en virtud de sus tres elementos(9): Territorio, Población, y Gobierno; el poderío de la soberanía se convirtió en la cualidad esencial de un Estado(10), recayendo, incluso, en que se trata de la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder; concepto de carácter negativo que al ser contrariado positivamente nos precisa que, la soberanía es, la potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional(11).

Por otra parte, Mario De la Cueva nos señala dos características del Poder Soberano: es Independiente y es Supremo. Entendiendo a la supremacía como la soberanía interior y a la independencia como la soberanía exterior, o lo que es lo mismo(12) :

“Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior”(13).
[Sic.]

De este modo, la soberanía aparece como la cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que, en nombre de los suyos, trata con los demás en sus relaciones internacionales(14), desde las cuales los estados subsisten en bases de igualdad soberana.

Finalmente, la metamorfosis histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como el titular del poder soberano, con el fin de esquivar a la doctrina revolucionaria cuando trasladó al pueblo, el absolutismo del príncipe(15), es decir, cuando el pueblo, ahora el soberano, se convirtió en un reflejo del príncipe absolutista.

En el pasado, la soberanía llegaba hasta el alcance espacial de una bala de cañón(16). Actualmente, se reconoce como un hecho sociológico de la autodeterminación de los pueblos. Es, además, base moral del Derecho Internacional que pugna por la igualdad jurídica de los estados, considerada más poderosa que cualquier arma destructiva(17). Puntual a su destino recorrido, para este trabajo he recopilado como acertada la definición de Francisco Porrúa, que a la letra dicta:

“La Soberanía es una cualidad del Estado [...] que existe en interés y para provecho de éste, no de los gobernantes ni del pueblo como clase(18)”. [Sic.]

Así, en el marco conceptual, la Soberanía contempla el Estado en cuanto se comprende como propia del Pueblo, que es propio del Estado, pero además ésta debe constituirse en favor del pueblo y ser ejercitada por éste.

EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA EN MÉXICO

Consagrada en la Constitución Mexicana, la División de Poderes es el medio bajo el cual, nosotros ejerceremos nuestra Soberanía Nacional, es decir, lleva a efecto las funciones que velan, disponen, ejecutan y sancionan, salvaguardando en todo momento, el interés popular. A su respecto, los orígenes de dicho principio, aunque remotos(19), se consideran estructurados entre los siglos XVII y XVIII. En la Edad Moderna, cuando el Estado se encontraba revestido del absolutismo transmitido de la corona, la filosofía política recomendó tal doctrina como remedio contra el abuso ejercido por el Estado(20),

popularizándose mundialmente los aportes de John Locke y de Montesquieu al respecto(21), así, la doctrina de la división de Poderes toma como principio que, en cada Estado hay tres clases de poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Gradualmente, este Principio de la División de los Poderes fue adoptado por los Estados como una especie de balanza de la justicia en la que se desarticulaba el poderío. No obstante, Karl Loewenstein señaló que, lo que corrientemente, aunque erróneo, se designaba como la separación de los poderes estatales era, en realidad, la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado(22), comprendiendo que, las atribuciones eran realmente el ejercicio de la autoridad dictada por el Poder soberano.

Ahora bien, en México, la forma establecida por el Constituyente para ejercer el Poder y la Soberanía están contempladas por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Este enraizado revestimiento soberano en vigor, México lo reconoce en su Pueblo que es, ante todo, Soberano y lo insta a través de la representatividad ejercida por los Poderes de la Unión, que para tal efecto se dividen en Ejecutivo, Legislativo y Judicial como bien señala el artículo. De tal forma que, toda disposición nacional tiene que emanar de los Poderes y, en consecuencia, todo aquello que no proviene de este ejercicio, no tiene carácter soberano.

Asimismo, la voluntad del pueblo constituyente y que perdura hasta nuestra fecha, consagró nuestro Estado de la siguiente forma:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal [...]”(23). [Sic.]

En sentido amplio nos constituimos como República, al desvincularnos de la monarquía española como forma de gobierno libre y autónomo; como Federal, al constituirnos por Estados libres y soberanos, en lo concerniente a cada régimen interior; y como Laica, al no encontrarnos bajo una orden clerical definida ni adoptar una religión única.

Por su parte, el vocablo Democrática(24), se apega a la forma de gobierno cuyo origen, ejercicio y destino son de carácter popular, o como refiere Lincoln en su célebre discurso de Gettysburg: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Y, finalmente, podemos entender por Representativa(25), la relación que nace de un proceso de elección popular entre una o varias personas con el pueblo, cuya voluntad se considera expresión inmediata del mismo.

LA IMPORTANCIA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A consecuencia de la lucha contra el despotismo y la arbitrariedad de los gobernantes, brotó el anhelo de la justicia que exigía la naturaleza racional y libre del hombre, permitiéndole enfrentarse a los poderes dominantes y proclamar la superioridad de la ley y de la justicia por encima del capricho y de la arbitrariedad de los regímenes despóticos de la antigüedad(26).

Posteriormente, en pleno siglo XX, ante el intento por equilibrar el poder y la libertad que habían sido recuperados, la sumisión del hombre al orden jurídico perfiló a la democracia en la Constitución como(27) la estructura legal básica y primaria que deriva a las leyes secundarias, relativas a los partidos políticos y los procesos electorales, explicitándola, más nunca contradiciéndola, transformando su ideal jurídico y político en una verdadera institución basada en la idea objetiva de lograr un gobierno genuinamente popular, emanado del pueblo y sometido a la ley, como expresión de la voluntad de los ciudadanos(28), por medio de su adaptación a las necesidades reales de los distintos tiempos y países.

A razón de lo anterior, la democracia se opone radicalmente a la autocracia, porque en esta última, el gobierno se halla en manos de un hombre o de un grupo, de quien emanan las decisiones de poder y las normas jurídicas que rigen al país, marginando al pueblo y tomándolo en cuenta solo para fines publicitarios(29). En tal sentido, la democracia conlleva dos sentidos, el ser y el deber ser, por cuanto es una forma de gobierno y un estilo de vida(30) que adopta diversos procedimientos para conseguir su fin, pero siempre vinculada con el pueblo, como su origen y destino.

Ante esto, el régimen democrático se ubica como el más justo siempre que(31), garantice al ciudadano su

activa participación política, evite el despotismo de los gobernantes, permita la manifestación regular y ordenada de la opinión pública, posibilite los virajes y reajustes convenientes y oportunos, fomente la racionalidad y la eticidad, se adapte a una sociedad con un pluralismo de valores, reconozca la igualdad esencial de la persona y favorezca la estructuración y el funcionamiento del Estado de Derecho.

Por otro lado, Maurice Hauriou(32) hace una distinción en atención al ejercicio democrático, señalando que la democracia directa es aquella en donde todas las medidas gubernamentales se deciden por la asamblea plenaria del pueblo y que, en la democracia representativa, todas las medidas gubernamentales se deciden por representantes del pueblo; lo que hace constituir de forma secundaria a estos órganos representativos, al ser erigidos para representar la voluntad de un órgano primario(33). Asimismo, menciona que:

“Es siempre el poder lo que, por el ascendiente que ejerce y por vínculos que crea, determina entre gobernantes y gobernados una fusión de voluntades, un cambio de aspiraciones, por un lado, de decisiones por otro, y que, por su encuentro mutuo y por su concordancia, conducen a una representación de los gobernados por los gobernantes. Esto sin contar con que el poder creador de Derecho tiene la virtud de hacer jurídica esta representación [...]. El gran interés que existe en referir así al poder la idea de la representación jurídica del pueblo es que este fundamento explica la autonomía de los representantes”. [Sic.]

LA RELACIÓN ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Una democracia representativa se concreta como aquella en que las leyes son obra de las Asambleas representativas designadas por elección(34). Por otra parte, en algunas de ellas, converge un sistema intermedio conocido como democracias semi-directas o semi-representativas, en el que las leyes son elaboradas por Asambleas representativas y después son sometidas a la aprobación de un Cuerpo Electoral, que es considerado como el conjunto de ciudadanos aptos para el ejercicio de sus derechos políticos(35) y que pretende corregir los excesos y defectos en que pudiese incurrir el régimen puramente representativo.

Por su parte, Adolfo Posada postula dos formas la representación: Una difusa, que ostenta el miembro del Estado por ser ciudadano y una reflexiva y específica, de la conciencia individual del miembro activo del Estado(36). Dicha estructura, es espontánea en su base y reflexiva en las distintas instituciones funcionales y señala, además que, toda elección se hace en nombre del pueblo para representarlo y se considera que la ha decidido el pueblo entero cuando –en la praxis–, ha sido sólo una mayoría(37). De esta forma, cuando al representante le corresponde discutir o votar una norma de alcance general para el Estado, actúa en aras de toda la nación.

Ahora bien, aunque en las democracias directas el ciudadano ejercía un derecho de voz y voto de forma plenamente activa durante todo el proceso legislativo, lo que no ocurre en las democracias representativas, al tener el ciudadano y el representante una fase distinta para ejercer un derecho de voz y voto dentro de los procesos legislativos, convendría extraer y adoptar un poco de la esencia de esa democracia que ponderaban en la antigüedad y que puede recogerse en lo siguiente:

«La ley debe ser hecha por todos aquellos que están obligados por ella, o por una mayoría en una elección, porque es para el bien de la comunidad, y lo que afecta a todos debe ser decidido por todos, y una decisión común. Sólo puede ser alcanzado por el consentimiento de todos, o de una mayoría. No puede haber excusa para desobedecer las leyes cuando cada uno ha establecido la ley por sí mismo»(38). [Sic.]

Lo anterior halla razón, cuando se advierte como(39) agotado el modelo de la teoría democrática en el que los ciudadanos sólo participaban en un momento específico del proceso político al emitir su voto, ya que, cuando los partidos se alejaron de los intereses de la ciudadanía y perdieron identificación y diferenciación programática o ideológica, la oposición renunció a su función de controlar al gobierno y, al exponerse la información a la sociedad, ésta se tornó más independiente, demandante y activa, reclamando un papel central en el proceso legislativo, creando un nuevo modelo parlamentario y democrático que incorpora a los ciudadanos de forma regular en las deliberaciones y en las decisiones de las actividades legislativas.

De esta forma, el informe Latinobarómetro aplicado en dos mil quince, arrojó que cualquier Congreso que se adapta a los nuevos tiempos debería ser representativo, abierto, transparente, eficaz, profesional, rendir cuentas y fundar su comportamiento en principios de ética parlamentaria y sanciones(40).

Ahora bien, Dworak(41) señala que, para evaluar a un órgano legislativo se requiere definir un parámetro de eficiencia que sea válido tanto para el órgano en conjunto como para las partes del mismo que no pueda ser utilizado de manera facciosa, con reglas que garanticen una mejor prestación o transparencia y que esté sujeto al escrutinio y la lucha política, por lo que, al no haber un mecanismo de evaluación distinto al voto, se torna necesario diseñar metodologías donde cada interés parcial represente los argumentos de la ciudadanía. Asimismo, señala que Alarcón Olguín definió cinco enfoques para el estudio de la eficiencia legislativa(42):

- a. Autoevaluación legislativa: Consulta a los legisladores respecto a su propio desempeño.
- b. Calidad legislativa: Ponderación del tipo de iniciativas aprobadas.
- c. Oferta legislativa: Comparación del total de las iniciativas propuestas y aprobadas.
- d. Historial de votaciones: Cohesión y congruencia con qué los grupos parlamentarios y los legisladores se pronuncian, analizando dinámicas y actores centrífugos y centrípetos.
- e. Funcionamiento procesal: Revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de ellas en la explicación del resultado obtenido.

EL ORIGEN Y LA IMPORTANCIA DEL GOBIERNO ABIERTO

A partir del “Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto” del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en su primer día en gestión en el año dos mil nueve, a través del cual se comprometió a crear un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental(43), se implementó la figura de Gobierno Abierto, entendido como(44):

“Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”. [Sic.]

Ahora bien, López Peñuelas(45) señala que, el Gobierno Abierto solo puede tenerse en un régimen democrático porque requiere participación efectiva, control de la agenda pública, igualdad de voto, comprensión ilustrada e inclusión plena, tener como meta aumentar y mejorar la calidad democrática, mejorar las instituciones y órdenes de gobierno y crear relaciones de acercamiento con sus gobernados.

Bajo esa tesitura, dos años más tarde (dos mil once), se creó el proyecto “Open Government Partnership” en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como una plataforma contra la corrupción, cuyo objetivo es trabajar en conjunto con la sociedad en el desarrollo de las acciones gubernamentales para hacerlas más transparentes, incluyentes y que permitan la rendición de cuentas; y que, al ser suscrito por México, nos hizo adquirir diversos compromisos, entre el que destaca la creación de un Plan de Acción enfocado en cuatro pilares del Gobierno Abierto(46):

- I. Transparencia y acceso a la información pública.
- II. Rendición de cuentas.
- III. Participación ciudadana.
- IV. Tecnología e innovación.

A este respecto, conviene añadir que desde el dos mil dos, cuando se promulgó en México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya se había iniciado una nueva etapa de construcción de un sistema de rendición de cuentas que se extendió a todos los estados de la república, concretándose en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y sus homólogos estatales, promoviendo una mayor apertura del proceso de toma de decisiones de los sujetos obligados y precisando los alcances de la legislación(47).

De esta forma, como un valor público, la transparencia se considera la práctica que permite contener la opacidad y la corrupción y que sirve de sinónimo de honestidad e integridad, opuesto a la secrecía(48), en todos los ámbitos de gobierno y, ya que nuestra era digital, amplía y facilita los medios de acceso a la información, las nuevas tecnologías hacen más expedita y eficaz la rendición de cuentas, con el fin de diseñar un marco más transparente y participativo del Poder Legislativo(49).

En consecuencia, la transparencia está vinculada a la rendición de cuentas como un mandato público sujeto a los códigos vigentes, como exigencia institucional y social de llevar y presentar cuentas claras y como un proceso proactivo por medio del cual políticos, servidores públicos y actores sociales informan, explican y justifican sus planes de acción, sus decisiones, su desempeño y sus logros, y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes.

Asimismo, cuenta con tres características principales: información, justificación y castigo o compensación; que se observan a partir de un eje vertical (de estructuras de intermediación fuertes, de oposición vigilante y responsable, de medios de comunicación independientes y pluralistas y de una sociedad civil democrática y vigilante) y otro horizontal (red de agencias comprometidos con la calidad del ejercicio) (50).

Bajo este enfoque, una transparencia inclusiva busca fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, al reforzar los mecanismos de consentimiento y asegurar la aplicación objetiva de criterios legales y políticas públicas, como una herramienta compleja que atribuye a la buena gobernanza, preponderantemente, en cuestiones como la discusión y aprobación de iniciativas de ley(51) e incorporando a los actores sociales en la concepción y definición de las mismas, lo que permite un empoderamiento de la sociedad, a través de un esquema de colaboración y participación en los espacios públicos de las instituciones democráticas, con ejercicios deliberativos encaminados a resolver temas concretos que apoyen acciones colectivas(52).

Bajo ese tenor, al tener mayor cercanía a las demandas sociales, conocimiento específico de los temas por regular y entendimiento de los cambios que surgen en torno a ellos, se tendría una democracia

asociativa(53) que, a su vez, permitiría una comunicación y monitoreo social-legislativo, como una forma proactiva de transparencia que involucra y compromete a la ciudadanía como agentes políticos activos del diálogo en un Congreso Abierto(54).

Y a raíz de toda esa apertura gubernamental a los ciudadanos, vista como una nueva forma activa de participación ciudadana y, con el propósito de devolver el poder público al pueblo, es que, surgió el Parlamento Abierto(55).

LA FIGURA DEL PARLAMENTO ABIERTO

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe conceptualiza la figura de Parlamento Abierto y define sus principios de la siguiente forma(56):

“Es un concepto derivado del de Gobierno Abierto [...]. Es así como Parlamento Abierto se ha definido como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a la información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes utilizando las TIC e internet –con base a diez principios rectores:

1. *Da máxima publicidad y acceso a la información parlamentaria y legislativa.*
2. *Publica información en formatos sencillos y cuenta con mecanismos de búsqueda simple.*
3. *Publica el análisis, deliberación y votación de los trabajos en comisiones y sesiones plenarias.*
4. *Garantiza el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.*
5. *Publica información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado.*
6. *Publica información detallada sobre los legisladores y funcionarios del cuerpo legislativo.*
7. *Cuenta con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.*

8. *Asegura una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.*
9. *Da preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.*
10. *Promueve la legislación a favor de políticas de Gobierno Abierto”. [Sic.]*

Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad, Asociación Civil (IMCO) en el marco de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), conformada por el Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información –actualmente, Instituto Nacional de Acceso a la Información– y doce Organizaciones de la Sociedad Civil, enunciaron diez elementos distintivos de un Parlamento Abierto(57):

1. **Derecho a la Información, al garantizar la producción, posesión y resguardo de información en mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos y plataformas de acceso simple, sencillo, oportuno, imparcial y sin necesidad de justificar su solicitud.**
2. **Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, al promover la supervisión e integración poblacional en las decisiones legislativas, contralorías y organismos afines.**
3. **Información parlamentaria, al publicar y difundir proactivamente información relevante para las personas, en formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos actualizadas y en línea sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno, sesiones plenarias e informes de actores externos.**
4. **Información presupuestal y administrativa, al publicar y divulgar información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto presupuestario institucional y de sus organismos: comisiones legislativas, grupos parlamentarios, representantes populares y personal de apoyo.**
5. **Información sobre legisladores y servidores públicos, al requerir, resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, su declaración patrimonial y registro de intereses.**

6. Información histórica, al presentar un archivo histórico accesible y abierto sobre la actividad legislativa, en un lugar constante en el tiempo, con una URL permanente e hiperenlaces que refieran a los procesos legislativos.

7. Datos abiertos y no propietario, al presentar información interactiva e histórica en un formato de código abierto que utilice un software libre y de fácil descarga masiva (bulk).

8. Accesibilidad y difusión, al asegurar que el público pueda acceder a las instalaciones, sesiones y reuniones, y al promover la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés, al regular, ordenar y transparentar las acciones de cabildo, con mecanismos que eviten conflictos de intereses y aseguren en los Congresos una conducta ética de los representantes que lo integran.

10. Legislación a favor del gobierno abierto, al aprobar leyes que favorezcan políticas de gobierno abierto en los Poderes y órdenes de gobierno, asegurando la incorporación de esos principios en todas las funciones de la vida parlamentaria.

De esta forma, al surgir la Declaración de Principios sobre la Transparencia del Parlamento(58), nació plenamente la figura de Parlamento Abierto, con el fin de permitir una participación más activa de la población en el Proceso Legislativo, trayendo consigo un enfoque nuevo en el que los integrantes de los Congresos no son solo representantes o medios de intereses sociales, pautando las bases de un mecanismo en el que éstos escuchan y toman en cuenta las peticiones, ideas y opiniones de la ciudadanía, sin delegar sus funciones o atribuciones a la población.

Actualmente, conforme al estudio realizado por Alfredo Sainez(59), para el año dos mil veintidós, las Entidades Federativas en México que ya cuentan con la figura del Parlamento o Congreso Abierto son: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

LA IMPORTANCIA DE LA PRÁCTICA DEL PARLAMENTO ABIERTO

Al vincular a la ciudadanía en el proceso legislativo, el Parlamento Abierto busca, en esencia, regular los actos propios del parlamento, entendiendo como acto parlamentario aquella declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo realizado por el Parlamento, por una de sus cámaras o por los órganos de estas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria(60) o como el acto jurídico dictado por un órgano de gobierno colegiado, de composición democrática, singular y plurilateral, cuyos efectos crean, modifican o extinguen propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilitan la continuación del ejercicio de un conjunto de derechos o prerrogativas (parlamentarias)(61).

Por otra parte, el acto parlamentario cuenta con elementos: Subjetivos (competencia y voluntad), Objetivos (validez, presupuesto de hecho o supuesto normativo, objeto o contenido del acto, fin o efecto jurídico, causa o relación entre la voluntad y el objeto y motivo) y Formales (condiciones de tiempo, modo y lugar), que pueden consistir en conductas obligatorias o permisivas(62). Así también, se rige por diversos principios propios del proceso parlamentario como, discusión, contraparte de gobierno, publicidad, representatividad, mayoría e independencia(63).

Ahora bien, por cuanto hace al ejercicio y la actividad legislativa, el Parlamento Abierto suscita un completo funcionamiento de las Cámaras representativas, ya que, se conforma de acuerdos, minutas, dictámenes y documentos de investigación accesibles a los ciudadanos(64), y reafirma a la transparencia y a la rendición de cuentas como parte integral del proceso difusivo de la normativa en las organizaciones públicas, privadas e internacionales, con la promoción de diversos proyectos de apertura informativa entre dependencias e instituciones gubernamentales(65); sirve de apoyo, la Declaración sobre la Transparencia Legislativa, elaborada en dos mil doce por el Banco Mundial y el Instituto Nacional Demócrata (NDI), cuyo planteamiento versa en que los parlamentos y sus órganos legislativos trabajen junto con organizaciones de la sociedad civil(66).

Dicho planteamiento tiene por consigna, evitar que los actores políticos vicien su actuar legislativo(67),

bajo el desarrollo de actores, contextos, demandas, interacciones y resultados institucionales que conduzcan el poder político, a través de límites y responsabilidades(68).

Sin embargo, en alusión al ámbito parlamentario, los legisladores no están obligados a informar directamente a la ciudadanía y/o a quienes fueron electores de éstos, respecto a su desempeño porque, constitucionalmente, el desempeño de las funciones legislativas se realiza en representación de los electores y la población en general. Motivo suficiente para que, aquellos documentos que resulten de las sesiones donde se realiza la práctica Parlamentaria, no sean vinculantes en el Proceso Legislativo, o lo que, es decir, los Legisladores no se hayan obligados a acatar o cumplir los acuerdos suscritos en común con la ciudadanía o las organizaciones sociales que formaren parte del Parlamento Abierto, reduciéndolo a un mero carácter orientativo para el Legislador o un ejercicio de escucha ciudadana.

Por lo anterior, se torna necesario regular la práctica del Parlamento Abierto y encaminarla hacia un enfoque que lleve a buen puerto el trabajo que resulte de sus sesiones. Esto no significa que, todos los puntos tratados o debatidos en un ejercicio de Parlamento Abierto tengan que ser aprobados rigurosamente por los Congresos, sino que, habiendo permitido un acercamiento entre la ciudadanía y sus representantes, en el que se expusieron y fundamentaron los intereses del pueblo respecto a los temas a legislar, se dé un seguimiento pleno a ese trabajo en conjunto, tomando en consideración los puntos de acuerdo en el Proceso Legislativo que sigue toda creación de leyes.

LA FIGURA DEL CABILDEO LEGISLATIVO

Se entiende por Cabildear, la actividad que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación –lo cual no dicta que sea algo ilegal o malicioso. Sin embargo, en el contexto de la práctica parlamentaria el término Cabildeo se refiere a la(69):

“[...] acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar, disuadir o convencer a los legisladores [tomadores de decisiones] a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico, el fallo en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe

un congreso o parlamento, y es ejercida en forma abierta o encubierta”. [Sic.]

Cabildear, pues, son gestiones llevadas a cabo sobre personas o por iniciativa propia, a quienes se les encomienda lograr con habilidad, el apoyo o favor de una persona con autoridad para intervenir en un determinado asunto. Busca, además, que llegado el momento ayude a que se apruebe o se rechace según convenga al interesado(70).

El origen de esta práctica se basa en los principios de libertad de expresión constitucionales, y, asimismo, parte del término lobbying –que suele tomarse como sinónimo(71)–, el cual, a su vez, surge del lobby, que era el lugar donde se reunían los miembros del parlamento, promotores o peticionarios especiales(72).

Así, el lobbying se entiende como el proceso de negociación en las decisiones públicas, con que cuentan ciudadanos, empresas [...], que siempre persigue un objetivo específico, por ejemplo, la promoción o contención de una política adversa para un país, un Estado o una empresa, para un partido político o para un grupo social. Refiriendo el lobbying, propiamente, como la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados(73). Por dicha razón, el Cabildeo no sólo se lleva a cabo entre particulares, organizaciones o empresas frente al Estado(74), sino, también, en el Poder representativo en el que se ejerce la Soberanía popular.

Por su parte, con inferencia en el actuar legislativo, Gómez Valle, señala dos actores que intervienen en el Cabildeo: el pasivo y el activo. Señalando como principal Actor Pasivo al Congreso mexicano (nacional y estatales); y como principales Actores Activos los emisores de las estrategias de Cabildeo que son: empresarios, agencias profesionales de cabildeo, organizaciones ciudadanas, organismos no gubernamentales y dependencias de otros Poderes, llegando incluso a nombrar intelectuales, universidades públicas y hasta el Ejército y la Iglesia(75).

Aunado a lo anterior, se considera cabiltero o lobista la persona que lleva a cabo la acción de cabildear, cuya participación puede ser profesional o espontánea. Un cabiltero de participación espontánea u ocasional, puede ser un legislador u otra persona con autoridad que interviene ante otro legislador o ante otra autoridad para que le respalde en una determinada posición. En cambio, el cabiltero

profesional, es una persona que hace del cabildeo su ocupación y que, además, percibe un estipendio por su trabajo(76).

LA IMPORTANCIA DE LA PRÁCTICA DEL CABILDEO

Las Comisiones Legislativas de los Congresos, componen el aparato de diligencia política y parlamentaria que equilibra los trabajos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, desahogando los cuantiosos temas en Grupos de Trabajo temporales, permanentes o estructurados, a partir de líneas temáticas definidas por la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Ley Reglamentaria, los cuales, posteriormente, serán rendidos en las Asambleas, constituyéndose como unidades de articulación política(77).

Al ser los Congresos, órganos colegiados de representación política, la negociación se convierte en el método que construye los acuerdos que producen convenios legislativos, debido a las agendas políticas de los partidos a los que pertenecen los legisladores, hacen de la actividad legislativa una función de gestión y atención a grupos de interés político-partidistas que, se ven embestidos de una necesidad por asegurar carreras políticas, arropadas de secrecía, opacidad y subterfugio que diluyen la legitimidad del acto parlamentario(78), destacando dos hechos en las Cámaras Legislativas:(79) la autonomía en la contratación de los cuerpos técnicos de apoyo o staff y la centralización de las fuerzas partidistas; por lo que, de existir vínculos personales con la dirigencia en los Grupos Parlamentarios y no así con la Comisión, la experiencia legislativa o la especialización en el tema de política pública a tratar –notable en las contiendas por los grupos de trabajo más coyunturales–, posibilita un actuar legislativo coaccionado, donde el Cabildeo entre los legisladores se traduce en acuerdos políticos.

Ganado Guevara, precisa que, aunque el Cabildeo no es una práctica ilícita, el modo de actuar de los cabilderos para conseguir las resoluciones deseadas, es lo que fomenta sospechas y prácticas desleales(80). Así, cuanto mayor sea la transparencia y menor el secreto con el que se plantean las posiciones de los actores involucrados y se lleven a cabo las negociaciones políticas(81), mayor aceptación se tendrá por parte de la opinión pública y permitirá tener a los electores una relación más estrecha con sus representantes y evaluar de cerca su trabajo(82).

Puesto que, el Cabildeo no busca recibir una respuesta cualquiera, sino, aquella acorde con sus intenciones, es necesario determinar qué interés alberga, a quién representa, cuál es su objetivo y en su caso, en qué se traduciría haber logrado su objetivo. Una vez hecho esto, corresponderá a los legisladores determinar los costos o beneficios sociales de las políticas públicas que de ahí resulten y el significado de adoptar y plasmar en la ley dichos intereses.

Por otra parte, esa laguna de intereses es, precisamente, la que da al Cabildeo una doble connotación que versa entre lo positivo y lo negativo, cual si tuviera dos caras: una luminosa y otra oscura. Pues, si por una parte abre el diálogo y la discusión para llegar a acuerdos específicos y que puedan ser provechosos en los distintos sectores económicos y sociales que competen a nuestra Nación, por otra parte, puede influir o coaccionar sobremanera el ejercicio de la representación popular e inclinarse a favorecer intereses particulares a cambio de otro tipo de beneficios, dejando de un lado la obligación que se tenía en el ejercicio de la Soberanía.

Asimismo, Del Rosal y Hermosillo, nos da un parámetro que establece que, la existencia de un partido oficial terminó por distorsionar la Representación pues, esta no opera en la práctica. La ciudadanía carece de información y de controles políticos, respecto al actuar de sus representantes con miras al Cabildeo.

Regular es pues, señala Gómez Valle(83), hacer que se sigan ciertas reglas, de tal forma que, cuando estas reglas han logrado moldear las relaciones humanas, se puede decir que dichas relaciones son institucionales. Y si son institucionales, van en la línea Democrática constitutiva de esta Nación, como un sistema de normas y modelos culturales de comportamiento o un depósito de normas. Que, bajo esa tesitura, Gómez Valle, marca como un patrón regularizado de interacción que los actores, que esperan seguir actuando entre sí bajo las reglas autorizadas, conocen, practican y aceptan, si bien no necesariamente aprueban, sí son apoyados por dicho patrón y tienen, por lo tanto, un poder normativo y coercitivo y también un papel legitimador(84). Y precisa(85):

“La práctica del cabildeo requiere una regulación que otorgue derechos, asigne responsabilidades y transparente cada acción que se realice, evitando con ello que se cruce la delgada línea que existe entre el cabildeo y el tráfico de influencias y la corrupción”. [Sic.]

Si como Nación queremos llegar al término que Pérez Bernardo nos ofrece respecto a la Representación

CONCLUSIÓN

Habiendo repasado la evolución del concepto de soberanía, partiendo de su origen hasta llegar a la actualidad en que sabemos, recae en el pueblo, quien la ejerce a través de los Poderes de la Unión, y así también, conociendo que el Poder Legislativo es Democrático y Representativo, siendo los Legisladores los representantes elegidos mediante votación popular, para la creación de leyes, hemos llegado a las prácticas del Cabildeo Legislativo y el Parlamento Abierto; que surgió de las políticas implementados por el Gobierno Abierto que pugnaba por una Transparencia, Rendición de Cuentas, Acceso a la Información y una Participación Ciudadana activa.

Ahora bien, podemos decir que existe una especie de axiología del Sistema Representativo Democrático, un Debate Parlamentario Abierto al diálogo y el compromiso ciudadano y una normativa enfocada en la Publicidad, la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el combate a la corrupción, a fin de alcanzar un Estado de Derecho que busque satisfacer un recto ejercicio de la Soberanía, también lo es que, existe una necesidad de regular tanto el Cabildeo Legislativo como el Parlamento Abierto, para concretar cabalmente la implementación de estas prácticas, reglamentando los alcances de las mismas, los actores involucrados y normatizando

definida como la facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre y por cuenta de otra, como institución pública que permite a una persona actuar simultáneamente y en lugares distintos, se producirá el milagro jurídico de la multiplicidad en la unidad⁽⁸⁶⁾. Actuando bajo una misma Representación de intereses.

sus límites dentro de la esfera legislativa e incluso, un sistema sancionatorio o disciplinario que salvaguarde sus principios rectores, porque no basta su reconocimiento en nuestro sistema jurídico, es necesaria su regulación.

Así, mientras no se regulen estas prácticas legislativas, se fomenta una dirección independiente entre los intereses del Pueblo y los intereses de sus Representantes pues, por una parte, los ejercicios de una participación ciudadana que mueve a los actores sociales a estar más involucrados en los temas legislativos no progresa hasta llegar al proceso legislativo y se queda como un ejercicio de escucha por parte de los legisladores sin ningún carácter vinculatorio en sus funciones, y por otra parte, estos mismos representantes no están obligados a acatar ningún código de ética profesional o normativa disciplinaria en caso de representar intereses ajenos a los que le dieron origen a su ejercicio, o que les permita mantenerse fieles a los principios democráticos cuando se encuentren ante una posición coercitiva o partidistamente sesgada que, en el ejercicio libre de su función, trastoque sus facultades legislativas para subyugarlas a intereses ajenos, se perderá el sentido de la Soberanía basado en la Democracia Representativa del Pueblo Mexicano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

– Artículo 40° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de febrero de 1917(23).

- Berlín, F., Coord. (1998). Diccionario Universal de términos parlamentarios. (2^a ed.) México: Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura. P. 696(1)(4) y 706(16)(17).
- Carpizo, J. (1973). La constitución mexicana de 1917. (2^a ed.) México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 269(33).
- De la Cueva, M. (2008). Teoría de la Constitución. México: Porrúa. (11) (12) (13).
- Del Rosal y Hermosillo, A. (2008). Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales, Serie: Conocer para decidir. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. P. 111(69), 112(70)(71) (73), 113(74) y 114(72)(81).
- Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación (2005). Serie grandes temas del Constitucionalismo Mexicano. La División de Poderes. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. 21(19)(20), 22(21) y 25(22).
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis y Subdirección de Análisis de Política Interior, (2919). Parlamento abierto, Disposiciones relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública, de las Entidades Federativas. México: Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. P. 7(56) y 8(57).
- Dworak, F. (2017). ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales, La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. P. 132-133(41) y 140(42).
- Espinoza, R. y Meyenberg, Y. (2017). Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos, La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. P. 65(47) (48), 72(50), 76(51), 77(52)(53) y 78(54).
- Gallagher, K. (2010). Traducción de ‘La Concordia Católica’ de Nicolás de Cusa, Libro III, citando a San Cipriano. (38). The Catholic Concordance | Natural Law, Natural Rights, and American Constitutionalism (nlrac.org)
- Ganado, T. (2011). La regulación del Cabildeo en México, Revista Libertad y Consenso del Senado de la República, Vol. 3, Núm. 15(80)(82)(85).
- Gómez, J. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: Origen y evolución, Revista SciELO, Vol. 14, Núm. 42(75)(76)(83)(84).
- González, U. (1992). Teoría Política, Porrúa, 8va ed. P. 307(30), 308(29), 383(35)(37), 384(25), 385(32)(34) y 386(36).
- González, U. (1998). Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales. México: Porrúa. P. 83(24), 84(31), 88(26), 90(27)(28).
- López Peñuelas, J. (2022). Implementación del Modelo de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Jalisco; Avances y Retos, Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos? México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. P. 37 (45), 38 (46) (58), 39(55) y 81(43)(44).
- Méndez, M. (2017). Los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas a luz del Parlamento Abierto, La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. P. 20(67) (68), 27(49), 29(64)(65)(66), 32(79), 46(60)(77), 47(61), 49(63) y 54-56(62).
- Pérez, B. (2001). Representación, poder y mandato, prestación de servicios profesionales. (21^a ed. corr. y aum.) México: Porrúa. P. 1(86).
- Porrúa, F. (1991). Teoría del Estado: Teoría política. México: Porrúa. P. 343(9)(10) y 358(18).
- Puente, K. (2017). Parlamento Abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo, La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un Parlamento Abierto. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. P. 90(40), 91(39) y 105(39).
- Quintana, J. y Carreño, F. (2006). Derecho parlamentario y técnica legislativa en México. Principios generales. México: Porrúa. P. 9(2), 10(3)(7), 11(8) y 44(5)(6).

- Sainez, A. (2022). Avances y Retos en la implementación del modelo de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos? México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. P.78(59) y 82(78).
- Tena, F. (2011). Derecho constitucional mexicano. México: Porrúa. P. 6(14) y 7(15).

