

A man in a dark suit is standing on the right side of the page, placing a large white puzzle piece into a larger structure of white puzzle pieces. The puzzle pieces are scattered on the floor and some are already assembled into a tall, vertical wall on the left side. The background is a plain, light color.

La regulación del **cabildeo** en **México**

Teresa Libertad Ganado Guevara

Resumen

Aún cuando la práctica del cabildeo en el Poder Legislativo se realice dentro del marco de legalidad, puede fomentar corrupción y tráfico de influencias. Es precisamente este tipo de problemas que existen en torno a esta actividad los que podrían subsanarse con una regulación específica de la materia, que a su vez fomente el buen desempeño de las funciones públicas y la participación de la ciudadanía.

* Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

Introducción

Dado que el término *cabildeo* alude a los esfuerzos por influir en la toma de decisiones concernientes a la política del Estado, la práctica de esta actividad ha sido siempre objeto de sospecha por parte de la opinión pública, asociándola a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés con mayor poder económico, político u organizativo, produciendo falta de credibilidad en las instituciones en las que se desarrolla. Aunado a esto, puede resultar contrario al interés público, si se permite que sean los recursos económicos de los *cabilderos* los que influyan en las decisiones y no la mejor argumentación que se presente (Reynoso, 2006: 85-134).

Si bien con la aprobación de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, tendientes a regular la citada actividad, se reconoce e implementa una mayor transparencia, todavía presenta algunas lagunas, en razón de que si partimos de que el objeto de regulación de dichos ordenamientos es el funcionamiento interno y organización de las cámaras, luego entonces no es el instrumento jurídico idóneo para regular las actividades de los particulares y sancionar las conductas anómalas que se presentan con motivo de esta actividad.

Estas conductas, en su mayoría, han sido detectadas en las distintas legislaciones extranjeras que regulan la materia, así como en varias de las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, lo que hace de la regulación específica el medio idóneo para prevenir y combatir las prácticas de corrupción que puedan originarse.

Asimismo la experiencia internacional no solo nos demuestra la necesidad de regular ésta actividad, sino también, como todo ordenamiento, su eficacia girará en torno a la voluntad política de poder realizarla.

El cabildeo en México

En México, hasta antes de la alternancia política que se da en 1997 (al perder el PRI la mayoría en la Cámara de Diputados), el *cabildeo* se practicaba sólo como una actividad exclusiva del Presidente de la República o bien, de los secretarios de Estado. Como resultado, el Congreso mexicano actuó como un agente del Ejecutivo que durante años aprobó las iniciativas presidenciales de manera automática.

La pluralidad política abrió las puertas a más actores para ejercer esta actividad. Hoy día, las autoridades locales y federales son de origen y signo partidista distintos. De esta manera, los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se han visto en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen (Gómez, 2008:97).

En este sentido, el *cabildeo* no busca recibir una respuesta cualquiera, sino aquella acorde con sus intenciones, por ello, es necesario determinar qué intereses

albergan, a quién representan, cuál es su objetivo y, en su caso, en qué se traducirá el ver logrado su objetivo. Una vez hecho esto, corresponderá a los legisladores determinar los costos o beneficios sociales de las políticas públicas que significará, en su caso, el adoptar y plasmar en la ley dichos intereses.

Si bien esta práctica no es ilícita, es el modo de actuar de los *cabilderos* para conseguir las resoluciones deseadas, lo que fomenta sospechas y prácticas desleales, si se permite que las decisiones respecto al asunto tratado sean resueltas por los recursos aportados, o bien por los posibles resultados (pérdidas de apoyos, desprestigio político) que puedan asumir si se resuelve en un sentido diferente. En ese contexto, el *cabildeo* pierde toda legitimidad. Cuanto mayor sea la transparencia, y menor el misterio con el que se planteen las posiciones de los actores involucrados mayor aceptación tendrá por parte de la opinión pública; asimismo, permitirá a los electores tener una relación más estrecha con su representante y evaluar de cerca su trabajo (Garita, 2006, 13).

Es precisamente este tipo de problemas en relación al *cabildeo* que podrían ser subsanados con una regulación específica en la materia, sin que a su vez afecte el flujo de información que se proporcione al proceso legislativo, ya que si hemos comentado la connotación negativa alrededor de esta actividad, podemos decir que enriquece la visión de los legisladores en el proceso de toma de decisiones y propicia un mayor acercamiento con los representantes.

En este punto, sería relevante indagar la perspectiva de la experiencia internacional en países como Estados Unidos y Perú, que cuentan con una regulación específica de la materia, sin pretender transcribir en su totalidad las leyes o códigos que la regulan, sino con el propósito de hacer énfasis en las disposiciones más relevantes, que incluso han servido como referencia de las distintas iniciativas presentadas en torno a la regulación específica del *cabildeo*, ante el Congreso de la Unión.

Derecho comparado, el caso de Estados Unidos

Como comenta Mauricio Reynoso (2006:118), la larga evolución legislativa en materia de *cabildeo* en los Estados Unidos de Norteamérica, corresponde con una igualmente larga evolución de la práctica del *cabildeo*. Esto resulta evidente si observamos que la *Lobbying Disclosure Act* (LDA) tiene como objetivo principal transparentar la actividad de los *cabilderos* profesionales.

De acuerdo con la LDA, *Lobbyist* (agente dedicado al *cabildeo*) se define como aquella persona que es compensada para comprometerse en ciertas actividades relacionadas con el *cabildeo*, en nombre de un cliente. Existen dos clases: Aquellos empleados de una organización o negocio que son compensados para *cabildear* en su nombre a los cuales se les denomina *in house*, y los miembros de una empresa dedicada al *cabildeo*, que se comprometen a realizar prácticas de *cabildeo* para clientes externos, conocidos como *outside*.

Por *lobbying* (*cabildeo*), se entiende el intento de influir en la aprobación o rechazo de alguna legislación, así como la adopción o rechazo de normas que regulen alguna área específica. La forma más común del *lobbying*



es el enfrentamiento cara a cara con los legisladores, con el objeto de influir en sus decisiones o inactividad en el Congreso (Garita, 2006,40).

Ahora bien, la LDA obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de *lobby* o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contendrá: El nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente).

Las sanciones establecidas por violaciones a la LDA se resumen en una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión por no más de 5 años, según señala el Senado de Estados Unidos en su página web.

Hay que enfatizar que, de acuerdo con la legislación norteamericana, el registro de actividades de cabildeo no es obligatoria tratándose de organizaciones que utilicen a sus propios empleados para llevar a cabo prácticas de cabildeo, si el gasto no excede a 10 mil dólares en un periodo trimestral; en el caso de una empresa especializada en cabildeo, no será necesario si el ingreso total de un cliente no excede de 2 mil 500 dólares.

Aunado a lo anterior, el registro de actividades debe incluir el cliente, el profesional del cabildeo, las áreas en las que se busca influir y los temas específicos en los que se realizan las actividades, así como revelar la cantidad de dinero que se ha utilizado para financiar el cabildeo, situación no prevista en nuestros ordenamientos.

Tanto en la legislación norteamericana como en el reglamento de la Cámara de Diputados, al cabildero se le reconoce la retribución material o económica por realizar esta actividad.

La reglamentación interna de las cámaras, en términos generales, no previene el comportamiento y el proceso que deben observar los legisladores a la hora de ser contactados por los cabilderos, así como las sanciones previstas en caso de que los cabilderos busquen transgredir el buen funcionamiento legislativo.

La regulación del cabildeo en Perú

El primer y único país que ha regulado el cabildeo en América Latina es Perú con la expedición de la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de Julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI).

El objeto de la ley es regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar



la transparencia en las acciones del Estado, regulando también cuestiones relacionadas con el Poder Legislativo. Se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente.

Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional.

En relación al informe semestral que compete a las personas jurídicas que realizan actos de gestión profesional de intereses, se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados.

Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua. Los funcionarios públicos son también responsables ante los órganos del Sistema Nacional de Control (Dworak, 2011:38).

Si bien en Perú sí se encuentra regulada la práctica del cabildeo, sería importante indagar qué eficacia ha tenido la aplicación de esta ley. Al respecto, Freddy Sequeros, analista democrático de la Sociedad de Comercio Exterior de Perú (Comexperu), refiere a la regulación del cabildeo en su país de la siguiente forma:

“Pues bien, luego de siete años de la entrada en vigencia de la ley de lobbies, podemos decir que la misma ha sido un fracaso y que sus disposiciones son un saludo a la bandera, pues nadie, salvo algunas excepciones, la cumple. Al fracaso de la ley ha contribuido la falta de voluntad política por implementarla (por ejemplo, hasta el momento no se instala el tribunal administrativo especial para sancionar los incumplimientos de la ley), pero sobre todo la propia formulación de la ley y su reglamento, que se caracterizan por su rigidez, abundando en definiciones y encorsetando en demasía a funcionarios públicos y lobbistas (llamados gestores de intereses por la ley).”

De lo anterior podemos concluir que, de acuerdo a la experiencia de otros países, la necesidad de regular esta actividad se presenta por el peligro de corrupción latente en las prácticas parlamentarias, pero no basta con sólo regularla, sino como todo ordenamiento, su eficacia girará en torno a la voluntad política de poder realizarla.

El nuevo marco legal en torno al cabildeo en México

Reglamento del Senado de la República

El pasado 15 de septiembre de 2010 entró en vigor el Reglamento del Senado de la República que, entre otras cosas, en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Así, el ordenamiento aludido define al cabildeo como la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden, en ejercicio de sus facultades.

Asimismo, se busca transparentar su ejercicio, toda vez que el ordenamiento aludido establece la obligación por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda

Reglamento de la Cámara de Diputados

El Reglamento de la Cámara de Diputados entró en vigor el 3 de enero de 2011. En él se entiende por cabildeo toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

A diferencia del Reglamento del Senado se define el concepto de cabildero como aquel individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades para obtener una resolución o acuerdo favorable, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Ahora bien, todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura en un registro público, elaborado por la Mesa Directiva, el cual se difundirá de manera semestral en la gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

La solicitud de inscripción al registro de cabilderos deberá incluir:

NO a la corrupción

- I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara.
- II. Domicilio del solicitante.
- III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo

La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.

La Mesa Directiva podrá cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

A tres meses de que entraron en vigor estas modificaciones en las que se prevé el Registro de cabilderos, inició la inscripción de 564 cabilderos de 81 empresas y agrupaciones de diversos tipos y de 112 personas físicas, que previamente enviaron su solicitud. Las agrupaciones que más personas inscribieron como cabilderos son el Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, con 22 personas; la Confederación Patronal de la República Mexicana, con 28, y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, con 16. La cigarrera Philip Morris México inscribió a 7 cabilderos; la Asociación Nacional de Productores de Refrescos, a 3; la Asociación de Bancos de México, a 2; la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, a 10; y la Cámara Nacional del Maíz, a 7.

Asimismo, existe la obligación por parte de los diputados, así como el personal de apoyo, de abstenerse de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo cuando obtengan algún beneficio económico o en especie para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios. No se prevé sanción alguna como en el Reglamento del Senado.

De igual forma, a efecto de transparentar esta práctica, todos los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos y, en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión, mismos que deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública.

Por último, los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra mani-

festación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Consideraciones respecto a una regulación específica en la materia

Como menciona Jesús Gómez Valle (2008:122). 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.

Asimismo, de acuerdo a la experiencia internacional en la materia, en el caso específico de Estados Unidos y Perú, existen disposiciones que pueden adaptarse a nuestro sistema jurídico y que incluso han sido presentadas en las diversas iniciativas en el Congreso de la Unión a lo largo de las últimas cuatro legislaturas, en las cuales se ha manifestado el deseo y necesidad por regular la materia, así como establecer mecanismos de control tanto de los mismos legisladores como en los cabilderos, a fin de promover y transparentar la participación en la toma de decisiones públicas.

Dentro de las propuestas legislativas destacan:

- La necesidad de establecer normas para el ejercicio transparente y honesto de la actividad del cabildeo ante los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Definir al cabildeo como la actividad realizada por personas físicas o morales tendientes a promover o influir, de manera lícita, en las decisiones legislativas o administrativas del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo federal.
- Sanciones establecidas por la violación de la ley, que van desde la suspensión temporal y definitiva del registro hasta multa de 50 a 5 mil días. Dichas sanciones serán aplicadas por las contralorías de cada una de las cámaras.
- Creación de un Código de Ética.
- Regular y controlar cualquier tipo de comunicación tendiente a formular decretos o acuerdos del Congreso de la Unión, así como influir en la planeación y desarrollo de las acciones administrativas.
- La prohibición de ejercer actividades de cabildeo por parte de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber terminado su encargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado.
- La obligación de presentar un informe semestral que, entre otras cosas, obliga a informar el monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas.
- Las sanción máxima establecida para los cabilderos es de hasta 5 mil días de salario mínimo vigente.
- Los servidores públicos que incumplan las obligaciones establecidas por la ley serán sujetos

a responsabilidad administrativa, independientemente de las del orden civil o penal que procedan.

Como podemos observar, son varias las conductas y propuestas que no fueron tomadas en consideración por las reglamentaciones de las cámaras, tal sería el caso de la obligación de presentar un informe semestral que obligue a informar el monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas, sin embargo, como se mencionaba al inicio del presente trabajo, no se considera a los ordenamientos aludidos como el medio idóneo para incluir la regulación de estas conductas, toda vez que el objeto de regulación de un ordenamiento orgánico es establecer el funcionamiento interno; luego entonces, las actividades de los particulares y las sanciones establecidas que puedan cometerse con motivo de esta práctica, son materia de una regulación específica. Por ello deberían considerarse las iniciativas que proponen una ley de aplicación general, que regule específicamente la práctica del cabildeo, fomente el sano desempeño

de las actividades legislativas, así como prevenir actos de corrupción que puedan presentarse con motivo de esta práctica.

Conclusiones

Si bien la práctica del cabildeo ya se encuentra legalmente reconocida en nuestro sistema jurídico, deben considerarse las iniciativas en torno a una regulación específica, como el caso de Estados Unidos y Perú, que prevén la obligación por parte de los cabilderos de presentar informes de las actividades que realicen, así como determinar sanciones por violar disposiciones, establecer mecanismos para hacer valer el sistema de regulación e inclusive emitir un código de ética aplicable tanto para los cabilderos como para los legisladores. En resumen, es indispensable una regulación que logre evitar abusos en la práctica y que a su vez fomente el buen desempeño de las funciones públicas y la participación de la ciudadanía, a fin de que sea eficaz la voluntad política de aplicarla.



Bibliografía

- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* (en línea), México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 04/11/2011 disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dic:tparla>.
- Dworak, Fernando *Asuntos Legislativos: Cabildeo peligroso* (En línea), México, Reforma Enfoque, 2002, 3/04/2011. Disponible en Internet: <http://busquedas.gruporeforma.com>.
- Del Rosal y Hermosillo, Alonso. *Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los Legisladores Federales* (en línea), México, H. Cámara de Diputados, 2008, 07/04/2011, disponible en Internet <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm>.
- Galaviz, Elias, Efrén. *El Cabildeo Legislativo y su Regulación* (En Línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 08/04/2011, Disponible en Internet <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro ISBN 970-32-3927-8>
- Galaviz Elias, Efrén. *El Cabildeo como mecanismo de participación social* (en línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, 11/04/2011, disponible en Internet: <http://www.bibliotecajuridica.org/libros/1/345/6.pdf>
- Garita Alonso, Miguel Ángel. *Hacia una Regulación del Cabildeo Parlamentario en México*, (en línea), México, Revista Quórum Legislativo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, h13/04/2011, disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm>
- Gómez Valle, José de Jesús. *El Cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIV, No. 42, Mayo/Agosto 2008, Guadalajara, México
- Reynoso Laureano, Mauricio. *El Cabildeo en México en Materia Federal*, (en línea), México, Revista Quórum Legislativo, Centro de Estudios de Derecho e In-

- vestigaciones Parlamentarias, 2006, 13/04/2011, disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm>
- Salazar, Claudia. "Arranca control de Cabilderos", *Reforma*, México, 04 de Abril de 2011, (en línea) disponible en Internet: www.reforma.com
- Sequeiros, Freddy "¿Vale la pena que se regule el lobby?" *Negocios Internacionales COMEXPERU* Perú, Mayo 2010, (en línea) disponible en Internet: www.coparmex.org.pe
- Xantomila, Gabriel. "Exigen Legislar sobre prácticas de Cabildeo" *El Sol de México, México*, 20 de Abril de 2008, (en línea), disponible en Internet <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/>

Legislación consultada

- Reglamento del Senado de la República.
Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fuentes electrónicas

- www.senate.gov.
www.peru.gob.pe
www.coparmexperu.org.pe
www.diputados.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.reforma.com
www.juridicas.unam.mx
www.rae.esp
www.oem.com.mx