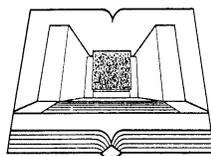


CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

SECRETARIA GENERAL



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
CEDIA

UNIVERSIDAD  
AUTONOMA  
DE  
NUEVO LEÓN



CENTRO DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA  
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL  
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP**

## **CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES**

**Ponencia presentada por:**

***Dr. Jorge González Chávez***

**Tema: Régimen Jurídico**

*Título:*

***“El Cabildeo”***

**Agosto 2008**

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

CDDHCU: Tel. 0155 50360000, 018001226272, Ext. 67031, 67032, [jorge.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx) , [victor.pitalua@congreso.gob.mx](mailto:victor.pitalua@congreso.gob.mx)  
CEP- UANL: Tel 01 81 83294264, 01 81 83294264 ext. 6644, 6645 [cepuanl@r.uanl.mx](mailto:cepuanl@r.uanl.mx) , [abraham.nuncio@gmail.com](mailto:abraham.nuncio@gmail.com)

## CABILDEO

*Dr. Jorge González Chávez*<sup>1</sup>

### **Resumen**

Al surgir, en el campo político, la participación de diversas corrientes, sea hecho indispensable el escuchar por parte de los legisladores, las opiniones de aquellos a quienes van dirigidas las leyes.

Con objeto de que sean transparentes las opiniones que se vierten y el porqué, en su caso, su aceptación o rechazo, de las sugerencias recibidas se hace necesario regular dicha actividad, conocida como cabildeo.

Esta ponencia hace un análisis de dicha actividad y la necesidad de su implantación debidamente reglamentada.

---

<sup>1</sup> Director de los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

## EL CABILDEO

*Dr. Jorge González Chávez*

### **Introducción**

La Convocatoria al Congreso “Los Grandes Problemas Nacionales”, ofrece la posibilidad de amplitud en el contenido de cada uno de sus temas.

Dentro del tema “Régimen Jurídico”, puede tener cabida la presente ponencia, ya que a partir de la alternancia, no tan solo en el Poder Legislativo, sino incluso, en el Poder Ejecutivo, ha permitido la participación de diversos partidos políticos, por lo que consideramos es necesaria la regulación de la participación de los llamados poderes fácticos, es decir, de los representantes de algunos intereses, individuales o colectivos que pretenden influir en las decisiones que emanan de los órganos legislativos (leyes), o bien de la autoridad administrativa (reglamentos), no incluyéndose el Poder Judicial ya que en éste no existe el cabildeo, sino los llamados “*alegatos de oreja*” en el que el abogado habla directamente al juez, para convérselo de los fundamentos jurídicos de su petición y no de la conveniencia política o económica de una decisión en cierto sentido.

Para la elaboración de esta ponencia retomo el trabajo de investigación que elaboré con la colaboración de la licenciada Mayeli Miranda Aldama “EL CABILDEO” COORD-ISS13-05 que puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/COORD-ISS-13-05.pdf>, así como la investigación SPI-ISS-03-06 “CABILDEO” de las licenciadas Claudia Gamboa y Sandra Valdés que aparece en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-03-06.pdf>, y en el libro “Apuntes sobre la Transición el Poder Legislativo Mexicano”, del Mtro. Alfonso Del Rosal y Hermosillo, Editorial Miguel Ángel Porrúa, al que se hace mención en la Alerta Bibliográfica, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-AB-30.pdf>.

## **1.- Necesidad del Cabildeo.**

“Lo que importa y urge, es el cómo. Para ello es necesario plantear la reglamentación de la actividad de los cabilderos, de modo tal que comparezcan formalmente en comisiones o en reuniones oficiales en el recinto parlamentario, lo que dista mucho de proponer invitaciones particulares al extranjero y allá mismo, quizás, proponer argumentaciones que además de su carga lógica tendrían también el tono seductor de los anfitriones. En tales circunstancias, un legislador pasa a ser vulnerable en extremo.

Los cabilderos funcionan de forma regulada en Estados Unidos y en países de Europa. Reconocidos profesionalmente desempeñan una tarea digna, lejos de la sospecha de componendas y arreglos turbios.

La regulación de esa actividad puede poner al cabildeo bajo el escrutinio general y a salvo de delaciones que erosionen la confianza en la forma en que los miembros del Poder Legislativo deciden su voto.

Justificada legalmente, requerida por necesidad y dado su valor consultivo, la tarea del cabildero puede dignificarse por encima de los gestores, asesores o encargados de relaciones institucionales que con la ventaja de las relaciones personales hechas a lo largo de su vida, adquieren peso para influir, o al menos ser escuchados, por los altos funcionarios del Gobierno, en beneficio de los representados que los emplean.

Cada día es propicio para descubrir un área en la que es preciso establecer reglas claras y airear los procedimientos para que las tareas útiles no parezcan gestión e favores o gracias a cambio de boletos de primera clase para viajar al extranjero. En estas condiciones, aceptar este tipo de beneficios subterráneos, debiera ser sancionado por su carácter fuera de la ética legislativa.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El Universal 28 de octubre 2005 “Reglamentar el cabildeo”.

## 2.- Sobre la regulación del Cabildeo.<sup>3</sup>

### ¿Qué es el cabildeo?

Toda acción deliberada y sistemática **destinada a influir** en las decisiones políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevada a cabo por un grupo particular a favor **de sus intereses** y puntos de vista, a través de la **búsqueda del contacto o comunicación** directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los **propios interesados** o a través de **terceros**, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.

### Diferentes acercamientos

- Como un derecho de cualquier ciudadano en una democracia
- Como práctica antidemocrática

El cabildeo, en una democracia en la que todos los intereses confluyen en el Congreso, es un elemento esencial para poder esbozar y presentar argumentos técnicos válidos que garanticen una decisión adecuada.

### Cabildeo en la oscuridad

El cabildeo ha sido objeto de sospecha por parte de la opinión pública, asociándose a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés privado con mayor poder económico, político u organizativo.

### Canales

- Con los medios de comunicación como instrumentos
- Participación en reuniones del gobierno
- Hacer alianzas con otros grupos de presión.

---

<sup>3</sup> [www.icpcolombia.org/documentos/cabildeonicolas.ppt](http://www.icpcolombia.org/documentos/cabildeonicolas.ppt)



## **Coincidencias**

Reconocimiento como **actividad legítima** y un derecho.

**Actividad que debe ser regulada** y llevada a cabo en forma **transparente**.

Se debe definir qué se entenderá por cabildeo y por cabildero y qué conductas se excluyen de estas definiciones.

**Registro Público de libre acceso.**

**Institución encargada** de mantener el registro y fiscalizar el cumplimiento.

**Normas de conducta ética**, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades para cabilderos y ex funcionarios públicos

### **3.- En el aspecto legislativo se hizo referencia a las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados hasta la fecha:**

En la Cámara de Diputados se han presentado seis iniciativas de ley o decreto sobre el tema de cabildeos, las cuatro primeras pretenden la elaboración de una ley y las últimas dos buscan modificaciones y adiciones al Reglamento para el Gobierno Interior, a continuación se enumeran:

- a) Iniciativa con proyecto de decreto de **Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas**. Dip. Efrén Leyva Acevedo (PRI, LVIII Legislatura) Gaceta Parlamentaria del 30 de abril del 2002.
- b) Iniciativa con proyecto de decreto de **Ley Federal de Cabildeo**, Dip. Cristina Portillo Ayala (PRD) , Gaceta Parlamentaria del 22 de abril del 2004.
- c) Iniciativa con proyecto de decreto de **Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares**, Dips. Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar (PAN), Gaceta Parlamentaria del 9 de diciembre de 2004.
- d) Iniciativa con proyecto de decreto de **Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas**, Dip. Alejandro Murat Hinojosa (PRI), Gaceta Parlamentaria del 10 de noviembre de 2005.

- e) Iniciativa con proyecto de decreto que **Adiciona los artículo 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, Gaceta Parlamentaria del 19 de agosto de 2005.
- f) Iniciativa con proyecto de decreto que **Adiciona los artículo 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**.

**4.- Analizando las iniciativas, podemos encontrar tres propuestas:**

- a) Elaborar una nueva Ley
- b) Adicionar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.
- c) Adicionar la Ley Orgánica del Congreso.

En cuanto a su aspecto normativo, todas coinciden en los siguientes puntos:

- a) La existencia de la actividad del cabildeo y la necesidad de crear un orden normativo que la regule.
- b) Debe ser una actividad profesional
- c) La ley debe ser del orden federal, pero
  - Para el Legislativo y el Ejecutivo
  - Debe prohibirse el cabildeo ante el Ejecutivo
- d) Deben definirse los sujetos activos y pasivos, señalar sus obligaciones y responsabilidades. (Una iniciativa remite a leyes vigentes en cuanto a responsabilidades)
- e) La necesidad de un Registro Público que contenga los datos de los cabilderos, los de sus clientes, el asunto que se le encomendó, ante qué funcionarios y la remuneración que percibirá.
- f) Elaborar un Código de Ética.

**5.- En el ámbito internacional tomamos el resumen de cinco ordenamientos jurídicos y tres proyectos de ley (SPI-ISS-03-06 “CABILDEO”):**

**“Estados Unidos de Norte América.**

El apartado respectivo menciona que el Gobierno debe tener conciencia plena de los esfuerzos que realizan distintas organizaciones para pagar a cabilderos, que influyan en el proceso de decisión, tanto en el ámbito legislativo, como en el Gobierno Federal.

La legislación del cabildeo ha sido insuficiente ya que, entre otros elementos, el lenguaje poco claro de la legislación, y la débil administración, no han permitido la suficiente claridad en esta actividad, ocasionando indefinición en cuanto a los requisitos para registrarse y lo que se requiere declarar.

La efectiva transparencia en cuanto a la procedencia y montos de las cantidades gastadas en el cabildeo para influir en la conducta y acciones del Gobierno, incrementará la confidencialidad pública en relación a la integridad del Gobierno.

**Perú.**

El principal fin de la ley en la materia, es regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar la transparencia en las acciones de Estado, regulando en el contenido de la ley, algunas cuestiones concretas relacionadas con el Poder Legislativo.

Dentro de los órganos de la administración pública, que se tienen contemplados para la regulación del cabildeo, se encuentran las empresas comprendidas en la gestión empresarial del Estado. En sentido contrario excluye las funciones jurisdiccionales

**Canadá.**

Utilizando una técnica de exclusión, se enuncian las personas que quedan fuera de la legislación en materia del Registro de Cabilderos, y que en su lectura se desprende que se considera al cabildeo una actividad muy independiente, en los casos de las Legislaturas de las

provincias, incluyendo el personal que las auxilia, así como del Gobierno de las provincias, y de las provincias que lo integran, la enumeración es muy pormenorizada e incluye a casi todos los individuos que tienen que ver con estas actividades.

Dicha actividad como tal, es vista como algo externo a las actividades inherentes a estos órganos.

### **Québec**

Se reconoce que el cabildeo es una forma legítima de acceder a las instituciones Parlamentarias, Gubernamentales y Municipales, y que es de interés público el saber quién está intentando influir en la toma de decisiones de dichas instituciones.

Proporciona un concepto de cabildeo, y señala que es cualquier comunicación oral o escrita con todo tipo de oficina pública, que intente influenciar cualquier decisión, señalando las cuatro principales.

Define además que se entiende por una actividad de cabildeo, un cabildeero, entre otros. Así como los posibles miembros del gobierno en general y de la Asamblea Nacional, susceptibles de cabildear.

También señala los ámbitos de aplicación de esta Ley, señalando como excepción los casos en los que solo se establezca comunicación con el sólo propósito de requerir información que por Ley puede pedirse para ciertos asuntos legales y delimita su campo de aplicación en el resto del territorio canadiense y gobierno federal, por tratarse de una legislación de carácter local.

### **Argentina**

Con este proyecto se delimita la aplicación de la Ley a la actividad y registro de las personas que efectúan profesionalmente la gestión de intereses o Lobbying ante el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo nacional.

## **Chile**

En este caso el proyecto pretende la regulación de la actividad de promoción, defensa o representación de intereses legítimos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas, a través de personas físicas o morales.

Objeto: Influir en las decisiones que se tomen en la administración pública o en el Congreso Nacional.

## **Colombia**

El objeto de la propuesta de Colombia es establecer las reglas y principios que rigen las actividades del cabildeo, garantizando así la transparencia en la formación de leyes, así como en los actos jurídicos de la rama Ejecutiva.

El ámbito de aplicación, esta dirigido a las actividades de cabildeo taxativamente enumeradas en la propia ley.” (pág. 4)

**6.- En el libro citado del Maestro Del Rosal y Hermosillo**, después de un amplio estudio del cabildeo, en el que analiza su concepto, origen, su aplicación en los Estados Unidos, así como de qué manera se realiza esta actividad en el Congreso Mexicano señala que:

“En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad del cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo, o incluso entidades y dependencias gubernamentales, organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que estos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad en cubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios”. (pág. 123)

A continuación hace una exposición de los artículos constitucionales y leyes secundarias, concluyendo que el cabildeo es una actividad que tiene cabida en nuestro régimen parlamentario.

También hace una enumeración de los entes públicos y privados que cabildan en el Congreso.

Y concluye, en lo cual coincidimos en que:

“Redondeando y concluyendo desde la perspectiva de esta investigación, la actividad del cabildeo y la promoción de causa ante el Congreso General y los órganos Legislativos Locales debe estar debidamente reconocida y normada para evitar sus efectos nocivos y potenciar sus virtudes en un sistema democrático y participativo.

En el caso Federal, que podría servir de marco general para el resto de los congresos, sería conveniente establecer como lo plantea en su momento el senador Fidel Herrera un título específico en la Ley Orgánica del Congreso que delimite las pautas generales de esta actividad, la responsabilidad de los legisladores cuando sean objeto de ella y establecer la obligación de quien pretenda ejercerla a registrarse ante las instancias indicadas en cada Cámara.

Adicionalmente y para cerrar el círculo, emitir una ley sobre la materia como lo planteo el diputado Efrén Leyva, donde se llegue al detalle y se toquen los supuestos que puedan darse desde la experiencia propia y la de derecho comparado”. (pág. 188)