

Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

85

ABRIL - JUNIO 2006

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Álvaro Elías Loredo

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Pablo Gómez Álvarez

Integrantes

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

Dip. José González Morfín

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Alejandro González Yáñez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

Dip. Pedro Vázquez González

Secretario General

Doctor Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario Interino
de Servicios Parlamentarios**

Lic. Emilio Suarez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Doctor Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Luis Alfonso Camacho González

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



**Comité del Centro de Estudios de
Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Pablo Franco Hernández

Secretarios

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

Integrantes

Dip. Sergio Alvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Ariel Baltazar Cordova Wilson

Dip. Tomás Cruz Martínez

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Aldo Mauricio Martínez Hernández

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Leonel Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Pedro Vázquez González

³EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASI COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

INDICE GENERAL

.....

EDITORIAL	7
HACIA UNA REGULACIÓN DEL CABILDEO PARLAMENTARIO EN MEXICO Miguel Ángel Garita Alonso	9
EL CABILDEO EN MÉXICO EN MATERIA FEDERAL Mauricio Reynoso Laureano	69
EL CABILDEO EN EUA UN ESTUDIO DE CASO Juan Ramírez Marín	157
TRIPLE PLAY Juan Ramírez Marín	213
PANORAMA GENERAL DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO Gonzalo Santiago Campos	231
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y EL VOTO EN PROCESOS ELECTORALES Rafael Quintana Miranda	251

Encontrándonos en la fase final de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias produce el presente ejemplar de la Revista Quórum, agradeciendo en toda forma el permanente respaldo a nuestra labor a los señores diputados de la Legislatura, particularmente a los sucesivos miembros de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y del Comité Legislativo de nuestra adscripción, así como a las autoridades administrativas de la Cámara y compañeros de institución, entre quienes están nuestros amigos de Talleres Gráficos.

En diferentes ocasiones nos hemos ocupado desde esta Revista en reflexionar y comentar diversas cuestiones relativas al Estado mexicano, concentrándonos de manera preponderante en la relevancia del Congreso y concretamente de la Cámara de Diputados, incidiendo consecuentemente en los inherentes aspectos del sistema electoral del país. Este tema, precisamente en los días que transcurren, es de referencia obligada.

Habiendo tenido lugar apenas unas semanas las elecciones federales, nos percatamos del elevado grado de importancia que actualmente tiene para la población la renovación de los poderes públicos, como efecto, entre otras razones, de la incesante discusión y labor legislativa por el perfeccionamiento y cuidado del sistema electoral, del que equivocadamente se pensaba por algunos que solamente competía y convenía al gobierno y a los partidos políticos.

Acreditado como está que el interés del electorado prevalece al de los actores políticos, se actualiza la fórmula constitucional de que la soberanía reside original y esencialmente en el pueblo, y por ende también el mandato primigenio de que esa soberanía se ejerce fundamentalmente por los Poderes de la Unión a través de su renovación mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, de donde los partidos políticos tienen como fin la participación del pueblo en la vida democrática para contribuir a la integración de la representación nacional, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En este orden de ideas, nuestro sistema electoral está actualmente en la tesitura de pleno despliegue, esto es, se encuentra a prueba, bajo la consideración de que tanto por lo que se refiere a la renovación del Poder Legislativo como por cuanto al Poder Ejecutivo, las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación habrán de cumplir su tarea, haciendo inequívoca la aplicación de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben revestir a toda elección constitucional, de donde conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral compete a la Sala Superior actuar directamente en el caso de las impugnaciones a los cómputos distritales de la elección presidencial y por la vía del recurso de reconsideración que se interponga en contra de sentencias dictadas por las Salas Regionales en juicio de inconformidad, en el caso de las elecciones legislativas, para dirimir así las controversias de manera definitiva e inatacable en ambos casos.

Retrotrayéndonos a la página editorial de nuestro número anterior de Quórum, es posible reiterar que la vida institucional del país se fortalece en cada ocasión en que las instituciones son puestas a prueba y afirmar que en tratándose de los asuntos electorales, el examen es de especial significado.

Situados pues entre los amplios temas legislativos y concretos de renovación de poderes y electorales, presentamos en esta ocasión seis colaboraciones muy significativas y por cierto de la mayor actualidad.

Las tres primeras se refieren a la institución del cabildeo, preparadas con todo rigor metodológico y que seguramente posibilitarán a nuestros lectores adentrarse a esta figura que ha venido a transparentar la inveterada práctica del acercamiento informal que eventualmente realizan las partes interesadas en influir o impulsar una determinación oficial ante las propias autoridades del caso o bien estratégicamente a través de otras conexas.

En estos estudios, el primero se refiere a la proyección para que en el ámbito parlamentario de nuestro país la actividad del cabildeo alcance reconocimiento en la legislación aplicable al Congreso. El segundo extiende el espectro de la reflexión al interior de los tres Poderes de la Unión y por su parte el tercero se concentra en lo que sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, coronando así con Derecho comparado este muy interesante tema.

La cuarta colaboración, intitulada Triple Play, corresponde a una descripción general de algunas de las últimas novedades y discusiones en materia de la regulación a la que individualizadamente están sujetos los prestadores de los servicios de Internet de alta velocidad, de televisión en sus modalidades de transmisión regular y de video sobre demanda, así como los del ramo de la telefonía, mismas que han causado un fuerte debate institucional y entre los agentes económicos y tecnológicos involucrados, por cuanto a su inserción en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El quinto artículo, bajo el título de Panorama General de las Candidaturas Independientes en México, nos deja una aportación sobre este tema que amerita explorarse y difundirse cada vez más, con sus precisiones jurídicas, toda vez que, como sabemos, dentro de nuestro sistema electoral de partidos políticos pertenece al fenómeno periódico y cambiante que refleja el grado de insatisfacción en algunos segmentos de la población por cuanto a la calidad de dichas instituciones y sus candidatos, así como el de rechazo por los niveles de su apertura para que los ciudadanos como tales participen directamente con ellos mediante candidaturas, situaciones ambas que promueven el desdén por el sufragio a favor de los candidatos registrados en todos los niveles.

Finalmente, la sexta colaboración analiza detalladamente la disposición constitucional que se refiere a la eventual intervención que puede tener la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la averiguación de hechos que constituyan la violación del voto público, solamente en los casos en que a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de un proceso de elección.

De esta manera, felicitando la calidad de trabajo de nuestros investigadores asiduos y colaboradores invitados, confío en que este número de nuestra revista resulte de utilidad para quienes tengan a bien consultarla.

Palacio Legislativo Federal, a 21 de Julio de 2006.

DR. ALFREDO SALGADO LOYO.
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP.

**HACIA UNA REGULACIÓN DEL
CABILDEO PARLAMENTARIO
EN MÉXICO**

Miguel Ángel Garita Alonso*

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

INDICE

I	Introducción	13
I.	Concepto de cabildeo y cabildero	15
	1. El cabildeo	15
	2. El cabildero (en inglés lobbyist)	17
II.	Función del cabildeo	20
III.	Elementos metodológicos para las acciones de cabildeo	22
	1. Análisis del problema	22
	2. Afinación de la propuesta	24
	3. Análisis del espacio de decisión	26
	4. Mapa de poder	27
	5. Autoanálisis: la organización para el cabildeo	29
	6. Estrategia de influencia	29
	7. Planificación de actividades	33
	8. Evaluación constante	35
IV.	Cabildeo y democracia	36
V.	Antecedentes del cabildeo en EUA y Europa	38
	1. Estructura de “Lobbying Disclosure Act of 1995”	39
	2. Definiciones en la Ley	40
	3. Formas de contactar	40
	4. Actividades relacionadas con el cabildeo	41
	5. Registro	41
	6. Límites de Gasto	41
	7. Reportes	42
VI.	El cabildeo en México	42
VII.	Hacia una regulación del cabildeo parlamentario en México	45
	1. importancia de la regulación del cabildeo parlamentario en México	45
	2. Orden cronológico de los proyectos legislativos que en materia del cabildeo se han presentado en el Congreso de la Unión	48
	3. Estado procesal actual de los proyectos legislativos	62
	Conclusiones	65
	Bibliografía	67

INTRODUCCIÓN

El cabildeo encuentra su sustento conceptual e histórico en los elementos fundamentales del Estado moderno, que son la división de poderes y el sistema representativo. La visión originaria de la división de poderes, ya desde Montesquieu, permitía la colaboración recíproca entre las funciones estatales, en las que éstas distaban de ser puras. En otras palabras, desde un inicio, el Estado moderno no nace para desarrollarse con tres poderes rígidamente encerrados en sus atribuciones exclusivas, sino vinculados institucionalmente de muy diversas maneras.

En nuestro Régimen Constitucional Mexicano, la división de poderes atribuyó a las cámaras del Congreso de la Unión, facultades exclusivas para el diseño y seguimiento de ciertas políticas públicas, que en algunos casos, el Ejecutivo propone y después aplica. En otros, éste sólo las ejecuta después de haber sido propuestas, discutidas y aprobadas por el Legislativo. En todo caso, la administración pública requiere de la aprobación parlamentaria para el ejercicio y ejecución de las políticas públicas, primordialmente en la esfera nacional.

Actualmente, observamos el surgimiento de organizaciones e individuos dedicados específicamente a labores de cabildeo, como una consecuencia de la evolución del Sistema Político Mexicano significada principalmente, por la alternancia en el poder público en los diversos ordenes de gobierno, además, por la integración plural de los órganos de representación popular; por lo tanto, el cabildeo debe ser una actividad profesional cuyo propósito esencial es promover los legítimos intereses, propuestas, o puntos de vista de personas, grupos u organizaciones de los sectores social y privado, a fin de armonizarlos con los programas y objetivos de los órganos representativos especialmente los de carácter legislativo en el marco de las competencias que correspondan a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por otra parte, los ciudadanos, al confiar su representación democrática en los legisladores, para la gestión de sus intereses ante el Estado, retienen para sí mismos el derecho a influir sobre su actuación pública, tanto como a la rendición de cuentas; el ciudadano puede, de esta forma, acudir directamente al legislador para demandar información o para impulsar o tratar de detener ciertas medidas legislativas, por considerar que así conviene a sus intereses. En esta dinámica, el Congreso asume su doble función: legislación y control por un lado, y representación popular por el otro.

Es esta dimensión doble del Legislativo, misma que posibilita la existencia del cabildeo genérico, en el que tanto los ciudadanos como los poderes procuran insertarse en el proceso de toma de decisiones entre los representantes elegidos democráticamente para lograr un resultado favorable a sus proyectos particulares o a sus preferencias políticas en cuanto a una decisión pública determinada.

Es un hecho que la época de las mayorías absolutas en el Congreso Federal se han extinguido, de tal manera que, aunque se den en el futuro variaciones en el poder y presencia de las diferentes fracciones parlamentarias ahí representadas, es un hecho que la pluralidad será la norma y el cabildeo legislativo definitivamente necesario, de ahí la importancia de que ésta figura se encuentre formalmente regulada y por lo tanto al Poder Legislativo le corresponde hacerlo como una responsabilidad constitucional.

I. CONCEPTO DE CABILDEO Y CABILDERO

1. EL CABILDEO

El cabildeo es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, también es la capacidad de influir en un actor con poder de decisión. Para alcanzar lo anterior se debe elaborar una estrategia específica. El cabildeo se puede simplificar de la siguiente manera: un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales. Es decir, el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos. Por este motivo se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensuar y negociar.

Las organizaciones sociales y civiles recurren al cabildeo en su afán por lograr un cambio efectivo en la vida pública, donde las propuestas de los ciudadanos se lleven a cabo.

Así tenemos que cabildo viene de “capitulum” “caput” cabeza hacer cabeza, a “cabildear” también se le da el sentido de intriga o de influencia en la opinión.

El cabildo es la alcaldía o el viejo capítulo conventual en donde se dialogaban los problemas comunes, esto es intercambio de ideas y de intereses entre personas de razón y buena voluntad o por el contrario se discuten o disputan, intercambio de gritos y ofensas entre personas que pretenden dominarse, altercar, contradecir o insultarse. En inglés le dicen lobby de vestíbulo, sala de espera, andar por los pasillos escuchando e intercambiando opiniones, intrigando o como grupo de presión.

Modernamente el cabildeo es una influencia previa a las decisiones importantes, (generalmente es una negociación privada alejada de fuentes externas y de miradas de curiosos) entre los interesados o responsables de resolver algún problema social, económico o político trascendental.

El cabildeo es un arte de la democracia, pues la esencia del político es saber pactar, negociar y convencer; es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, en todo caso, se trata de la capacidad de influir en un autor con facultades de decisión. En la práctica parlamentaria el término de cabildeo se refiere a la acción de negociar o gestionar con posibilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de

inclinarse a favor de algún grupo de interés específico la discusión y aprobación de algún proyecto legislativo.

En ocasiones el cabildeo no se puede ni debe realizar delante de la prensa, no porque lo que se trate sea inmoral o corrupto sino porque se perdería toda la eficacia si desde el inicio, lo que es un diálogo privado, informal y de tanteos, se convierte en un debate público. La “opinionitis populachera” que no se debe confundir con la “democracia de masas” (si es que la democracia puede existir sin vertebración social) es el peor enemigo del cabildeo constructivo, no obstante en la actualidad la mayoría de los asuntos o situaciones que son motivo de cabildeo se hacen a la luz pública, claro, con sus reservas y estrategias.

Cabildear no es pretender arbitrar los problemas, sino negociar y convencer sin perder el sentido de caballerosidad, de justicia y de los principios éticos imprescindibles, luego entonces, es conciliar, se arbitra cuando se tiene todo el poder y la autoridad o como cuando el poder judicial en última instancia tiene que definir entre grupos o personas que no pudieron conciliar intereses u opiniones.

Por otra parte, el estudio del evento político se nutre hoy de un nuevo factor que aniquila y debilita la fuerza comprensiva y el sentido de categorías y conceptos clásicos de la ciencia política. Dicho fenómeno es el de la globalización, cuyo paradigma principal es la integración del mundo por vía económica, mediante la generación de zonas geográficas de intercambio comercial que compiten entre sí, lo cual ha provocado el debilitamiento o al menos la limitación de conceptos como Estado y ciudadanía, entre otros.

El lobbying dicen Lerdo de Tejada y Gomina: es una voz de origen anglosajón que se define en castellano como cabildeo y es entendida como: “la facultad de ejercer presiones; tratar de convencer; intentar neutralizar; modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública.”¹

Por su parte Norberto Bobbio citado por Lerdo de Tejada, define al lobbying en su Diccionario de política como “el proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés actúan como intermediarios y ponen en conocimiento de los legisladores los deseos de su grupo.”²

Lobbying (o lobby, como lo llaman algunos) forma parte del lenguaje con el que se expresan todos aquellos que se relacionan, de una u otra forma, con el poder público.

El Diccionario de la Real Academia Española, define el vocablo cabildear como “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en cuerpo colegiado o corporación”.³

Algunos autores prefieren utilizar el término lobbying en vez de

¹Lerdo de Tejada C., Sebastián y otro. “El lobbying en México”. Editorial M.A.Porrúa. México, 2004, Pág. 15

² Ibidem Pág. 16

³ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Madrid, 1992, Pág. 345

cabildeo, ya que presuponen erróneamente que cabildeo es una voz que se asocia más a una figura jurídica de autoridad local en México que es el cabildo, lo cual es inexacto.

Por un lado, cabildo es una figura que responde a un modo de organización del poder público y la representación popular y el cabildeo además de ser una actividad que pretende incidir en la toma de decisiones, es en términos lingüísticos verbo y el cabildo un sustantivo. De tal modo que cabildeo y lobbying significan lo mismo.

Esta nueva herramienta de acción política infiere necesariamente el término público, el cual es entendido como el espacio donde los privados proyectan como asuntos de interés general sus intereses, para lo cual utilizan los principios de libre acceso y transparencia. En suma, a través del cabildeo los particulares tratan de formular y desarrollar políticas, con el fin de encarar problemas públicos, en medio de un escenario político de actores diferenciados.

Existen diferentes tipos de lobbying, según el texto de Lerdo de Tejada y ⁴Godina, quienes identifican los siguientes tipos:

a) **Lobbying al interior.** Consiste en acuerdos de estrategia y acciones dentro de una organización.

b) **Lobbying preventivo.** Pone en marcha una estrategia que anticipa políticas públicas que afectan la cooperación del futuro de la organización.

c) **Lobbying técnico.** Promueve y convence de los méritos y necesidades técnicas de un proyecto.

d) **Lobbying promotor.** Impulsa proyectos o iniciativas que benefician a la organización, a la región o a un grupo de interés.

e) **Lobbying de seguimiento.** Realizar un trabajo para mantener y ampliar los beneficios logrados o para retardar las decisiones contra la organización.

f) **Lobbying legislativo.** Impulsar iniciativas o propuestas para fortalecer la toma de decisiones ante los órganos legislativos, federales, locales o cabildos municipales.

⁴ Op. Cit. Lerdo de Tejada C., Sebastián, Págs. 128 y 129

La anterior clasificación no es excluyente y determinante. La actividad del lobbying implica un proceso de incidir en la toma de decisiones como un proceso gradual en el cual la persuasión debe darse en todos los niveles, desde convencer a los particulares de llevar a cabo acciones de cabildeo hasta lograr convencer a los legisladores de actuar en tal o cual dirección.

El lobbying tiene como referencia obligada sociedades democráticas y de alta competencia política. Es decir, se genera lo que Robert Dahl ha dado en llamar poliarquía, la que define como una sociedad en la que diferentes actores tienen influencia en la toma de decisiones. El cabildeo nace de manera normal, ya que lo que pretende es que los intereses privados figuren como intereses públicos, cuidando que no se obtengan beneficios ilegales.

El lobbying se incluye como un derecho ciudadano para impulsar temas específicos ante órganos colegiados. Los estadounidenses lo entienden como la actividad que se expresa en el derecho ciudadano de influir en el gobierno.

Sin embargo, esta actividad, como lo señalan los autores de El cabildeo en México, ha sido profundamente desprestigiada por los niveles de corrupción que llegó a tener, ya que tiende a confundirse con actividades de cohecho o bien de tráfico de influencias para favorecer la toma de decisiones en cierta dirección. De ahí la necesidad de definir en nuestro país un marco jurídico que sea estricto, pero también uno de los más claros.

El cabildeo es una profesión y un arte al mismo tiempo. El presupuesto del lobbyist es asegurarse de que los actores políticos encargados de tomar las decisiones, legisladores sobre todo, no cuentan con toda la información y el análisis adecuado para la toma de decisiones, es decir, se trata de acomodar todas las piezas del rompecabezas, de medir perfectamente bien las variables y de tener los sustentos técnicos lo suficientemente sólidos como para poder concretar la pretensión que se está negociando. El cabildero no hace política, incide en ella, pero de ninguna manera pretende sustituir las funciones de la autoridad o representante.

El cabildeo, dice Javier Median; es una de estas nuevas formas de interlocución política que debe servir para evitar los abusos de la autoridad, luchar contra la negligencia, procurar el balance entre el interés económico y el interés público, evitar los extremos en la acción de gobierno. En suma, el cabildeo debe servir para aplanar caminos a la democracia.

Puede afirmarse que el interés económico, su protección y su incidencia en la política son la razón de ser del cabildeo. Por este motivo se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensuar y negociar.

Por último, el cabildeo es un proceso: a través del cual se busca alcanzar cambios específicos en políticas institucionales; en el que es posible involucrar a varias organizaciones e individuos; generalmente es abierto y público, y en el cual los grupos de ciudadanos hacen valer su derecho para tratar de cambiar la sociedad; en el que se recrea la democracia de manera integral ;en el que se capacita a los ciudadanos para la influencia política; educativo, en el que se rescatan, tanto los conocimientos profesional y práctico de los ciudadanos; y el proceso que fomenta el trabajo de red entre grupos o instancias civiles, sociales y políticos.

2.EL CABILDERO (en inglés lobbyist)

El cabildero es la persona que lleva a cabo en forma profesional o de manera espontánea y esporádica, la acción de cabildear.

En el primer caso será cabildero profesional y en el segundo cabildero ocasional. Un cabildero ocasional puede ser un legislador u otra persona con autoridad que interviene ante otro legislador y otra persona con autoridad para que le respalde en una determinada posición. El cabildero profesional, en cambio, es una persona que hace del cabildeo su ocupación y que percibe un sueldo por su trabajo.⁵

El papel del cabildero puede presentar distintas formas operativas de acuerdo al tipo de objetivo que persigue y al grupo de interés que representa. De tal manera, que las actividades del lobbyist, gestor de grupos de interés o promotor de coaliciones, se pueden dividir en dos tipos:

Uno, las actividades de política, las cuales implica incidir en la formación de la agenda política y actividades electorales; mientras que por el otro lado están las actividades de políticas públicas, en donde se busca incidir en la formación de una política pública o bien en la conformación de la legislación en torno a un tema determinado.

En el Sistema Político Estadounidense han sido ubicados tres tipos de cabilderos de acuerdo a su orientación:

a) **El cabildero de contacto:** se dedica a desarrollar contactos y amistades con legisladores y colaboradores cercanos, y le da seguimiento a estos contactos con el fin de mantener un flujo de comunicación constante entre el grupo de interés y el legislador. Cuando el grupo de interés corre el riesgo de ser afectado por un proyecto legislativo en específico, la solución que presenta éste tipo de cabildero es la de contactar a la mayor cantidad de

⁵ Serra Rojas Andrés. Diccionario de Ciencia Política; Fondo de Cultura Económica. México 1998. Pág. 139

legisladores posible para presentarles su caso, persuadirlos, y así resolver el problema.

b) **El informante:** tiende a presentar los intereses del grupo que representa a través de la distribución de documentos de trabajo e investigación, presentaciones e intervención en audiencias públicas. Por lo anterior, la forma de hacer cabildeo es casi siempre pública.

c) **El monitor:** la función de éste tipo de cabildero es el de dar seguimiento sistemático al calendario de las actividades legislativas, así como a las leyes que se están desarrollando, con la finalidad de advertir al grupo de interés que representa si existe algún proyecto legislativo que le atañe directamente. Ocupa los medios de difusión de las Cámaras y eventualmente puede buscar el acceso de discusión legislativa, ya sea en reuniones de Comisión o sesiones del Pleno para obtener información relevante para su grupo de interés.⁶

Estas categorías de cabilderos corresponden a modelos construidos con base en la observación empírica. En la práctica pueden presentarse casos de cabilderos con características de dos o más de las categorías arriba descritas.

II. FUNCIÓN DEL CABILDEO

1.- Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.

El cabildeo permite pasar de la queja-denuncia a la solución propositiva, esto es, contribuye a desarrollar y potenciar la capacidad para dejar de ser parte del problema y constituirse en parte de la solución, al asumir de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas, leyes o reglamentos, para así atender a fondo las necesidades de la población. Esto significa construir un nuevo marco social en el cual se respeten de manera integral los derechos humanos de los ciudadanos, se venza la cultura del autoritarismo, se erradiquen las prácticas de exclusión y de encubrimiento que siguen reproduciéndose en nuestra sociedad y se dejen de repetir los esquemas paternalista y corporativista por parte del gobierno para, de esta forma, lograr transitar a prácticas democráticas en la relación ciudadanía-gobierno y la voz de ambos tenga el mismo peso y la misma responsabilidad en su respectivo ámbito de acción.

2.- Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil.

⁶ Dávila Estefan David y otro; Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México; "El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana". México, 2005. Pág. 30

El cabildeo permite contrarrestar las prácticas viciadas del gobierno y al mismo tiempo erigir una nueva cultura de participación ciudadana. En este sentido, contribuye a impulsar a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía y sus organizaciones aumenten su nivel de convocatoria que les permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones.

3.- Promover la participación democrática de los ciudadanos.

El cabildeo, como instrumento de trabajo, enriquece y fortalece la democracia al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-gobierno.

4.- Buscar la solidaridad entre los ciudadanos.

El cabildeo promueve la solidaridad entre los ciudadanos para enfrentar de mejor manera problemas comunes, al propiciar que sus voces y puntos de vista empiecen a ser tomados en cuenta. Todo esto a partir del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Por lo anterior podemos considerar que los aspectos más relevantes sobre el cabildeo son:

- a) El cabildeo será cada vez más importante en el presente y en los próximos años por venir.
- b) La importancia del cabildeo debe estar vinculada estrechamente a fortalecer al Poder Legislativo.
- c) El cabildeo debe significar capacidad para alcanzar un cambio específico en un proyecto legislativo o de política pública.
- d) La base del cabildeo es crecer información técnica, oportuna de calidad, confiable a quienes tienen en sus manos la toma de decisiones.
- e) El resultado último de cabildeo es la negociación.

f) Los tres aspectos que deben desarrollarse en el proceso de cabildeo son: la investigación, la negociación y la búsqueda del acuerdo.

g) El proceso de influencia de los grupos de interés que sea capaz de generar políticas públicas, debe ir siempre de acuerdo con el interés de la comunidad en su conjunto y no exclusivamente con los intereses de grupo de los particulares y

h) La influencia de los grupos de interés debe ser complementaria del proceso de representación popular directa y no su sustituto.

III. ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA LAS ACCIONES DE CABILDEO

Como en todas las actividades, es necesario planearlas metodológicamente para alcanzar sus objetivos de mejor manera; en ésta parte, a continuación se mencionan los elementos para planear campañas de cabildeo:

1.- Análisis del problema

a) Selección de los problemas general y específico

Antes de emprender una campaña de cabildeo, es necesario tener en cuenta qué se quiere cabildear. Esto requiere hacer un ejercicio de discusión y discernimiento colectivos para elegir sólo un problema a tratar. Es frecuente que los problemas seleccionados por los grupos sean muy globales, de ser así, es oportuno desglosarlos hasta llegar a uno específico. Mientras más concreta sea la definición de un problema, mayores son las posibilidades de solución.

La selección del problema específico que el grupo pretende abordar es una tarea compleja.

b) Identificar los componentes del problema

Ubicado el problema específico es necesario desmenuzarlo para identificar sus componentes y elementos causales, ya que un problema es el resultado de muchos factores específicos y sólo puede ser resuelto a través

de sus causas concretas. Un método útil para el análisis del problema es una lluvia de ideas, para tratar de identificar todos los componentes que lo integran. Después, se realiza un listado mínimo descartando aquellos aspectos que tengan una relación menor con el problema. Lo ideal es llegar a un nivel de desglose que permita reconocer los mecanismos concretos que pueden ser modificados con la intención de pensar posibles soluciones. Entre todos los factores se escoge de uno a tres, para la elaboración de una campaña de cabildeo.

c) Ordenar y priorizar los componentes del problema

Ya que se cuenta con una primera relación o listado de los componentes de un problema hay que agrupar a éstos temáticamente. Los criterios que algunos especialistas proponen para reunirlos son los siguientes:

- Tipo de problema (político, social, económico, administrativo o legal).
- Instituciones que están relacionadas con el tema en cuestión.
- Agenda de trabajo de los períodos legislativos, de las audiencias y de las giras de funcionarios.

Una vez que se tiene el listado ordenado se recomienda jerarquizar los componentes para escoger los aspectos más importantes o los más fáciles de solucionar en primera instancia, o bien, los de más interés para el grupo. Para la priorización se sugieren los mismos criterios utilizados para la selección del problema.

d) Fases en la generación e implementación de políticas

Un instrumento útil en la identificación y análisis del problema es el concepto de las fases que generalmente existen en la generación e implementación de políticas gubernamentales o de instituciones nacionales e internacionales. Son cuatro las fases distinguibles:

- La definición de la agenda pública o institucional.
- La formulación de políticas concretas y su transformación en leyes o programas.
- La aplicación de leyes o la implementación de programas.
- El monitoreo y la evaluación de impacto.

La incidencia se realiza en todas las fases. Es importante determinar claramente cuál de éstas demanda más atención en un momento dado, y cuál ofrece la mayor posibilidad de influencia. Es más fácil intervenir en ciertas fases que en otras porque ofrecen mayor oportunidad de acceso o incidencia o porque la naturaleza y capacidad del grupo tienen más potencialidad en una que en otra, lo cual influirá en la definición de la estrategia.

e) Proposición de soluciones concretas frente a los componentes principales

Identificada la fase en que se encuentra el problema, se comienza a desarrollar una propuesta, la cual se puede generar en cualquiera de las cuatro fases antes mencionadas.

Una vez que se han indicado los componentes de un problema, se puede pensar en posibles soluciones para cada componente. Hay que recordar que la finalidad del cabildeo no es la de emitir un pronunciamiento en contra de un problema específico, sino ofrecer una solución concreta al mismo.

f) Selección de tres a cinco propuestas

Se sugiere a los grupos seleccionen de tres a cinco propuestas con miras a enfrentar el problema elegido, éstas se deben considerar eventuales en una agenda tentativa de acción.

Es necesario considerar las limitaciones del grupo, ya sean éstas institucionales, de recursos humanos o económicos. Esto es de suma importancia, ya que al no tener presente esas limitaciones el grupo se puede perder y/o desviar.

Es importante tener en cuenta que antes de adoptar definitivamente alguna propuesta de solución es recomendable, en la medida de lo posible, consultar con expertos para que el grupo determine los criterios en la selección de las propuestas centrales a trabajar para la solución del problema.

2.- Afinación de la propuesta

a) Selección de una sola propuesta a trabajar

Dado el alto grado de trabajo que se concentra generalmente en la planeación y realización de una campaña seria de incidencia, es importante no querer hacer aquello que no está al alcance del grupo. En la mayoría de los casos es necesario unificar esfuerzos y optimizar los recursos humanos y

económicos en una o dos propuestas, orientadas éstas a lograr o impulsar un cambio específico. Grupos que lanzan diez o más iniciativas a la vez, perderán eficacia en su campaña de cabildeo.

b) Revisión y afinación de la propuesta

La propuesta debe estar dirigida a solucionar el problema que ha seleccionado el grupo. Definirla requiere precisar lo que el grupo quiere hacer. Se recomienda al mismo que escriba su propuesta con todos sus detalles, ya que éste ejercicio le será útil como base de su campaña de cabildeo.

La afinación de la propuesta tiene como finalidad especificar y detallar los pasos y tareas a realizar. Es decir, definir exactamente qué es lo que se quiere, quién lo va a hacer, cómo lo va a hacer, y en qué tiempo se va a realizar.

Lograr una propuesta específica y detallada, exige que ésta reúna ciertas características:

- Cuantificable y medible: sólo dando un valor a la propuesta se sabe si se ha fracasado o se ha ganado.
- Específica y entendible para todos por igual: la afinación de la propuesta debe ser entendible al interior del grupo. Esto es clave en el cabildeo, puesto que el uso de alguna palabra o concepto contenido en la propuesta puede tener diferentes significados para los integrantes del grupo. Por lo tanto, es necesario darle contenido común, tanto a las palabras como a los conceptos utilizados en la propuesta para unificar significados y criterios.
- Técnica, política y económicamente factible: Una campaña de cabildeo requiere de muchos recursos humanos, materiales y de tiempo. Si el grupo es de reciente creación, es recomendable comience con promover propuestas no tan ambiciosas o complicadas, y sí con grandes posibilidades de éxito. Esto es temporal, mientras se adquieren mayor experiencia, relaciones y recursos humanos y materiales.
- Realizable en un plazo razonable: Si se desean obtener logros importantes, se sugiere jerarquizar los intereses, es decir, hay que señalar qué se abordará en primer lugar, qué en segundo lugar, qué en tercero y así sucesivamente, todo dentro de un plazo no muy largo.
- Que contribuya a la formación y fortalecimiento de alianzas y coaliciones: Si la propuesta está hecha de manera clara y precisa,

ésta debe servir de plataforma para buscar el apoyo y adhesión del mayor número de grupos posibles, o a la creación o fortalecimiento del trabajo coordinado o de red, ya que el éxito de una propuesta puede estar determinada, según sea el caso, por el mayor apoyo de grupos y personas.

3.- Análisis del espacio de decisión.

Una vez que se ha verificado el análisis del problema y afinada la propuesta, el siguiente paso consiste en analizar el espacio de decisión, o sea, identificar quién tiene el poder de decisión sobre la propuesta. Es importante familiarizarse lo más rápido posible con el procedimiento para la toma de decisiones en cada fase.

Mientras más se conoce sobre el proceso, se tendrá más posibilidades de influir en él. El análisis del espacio de decisión requiere contestarse las siguientes preguntas:

- ¿Quién finalmente toma la decisión sobre la propuesta?
- ¿Cómo se toma la decisión?

a) ¿Quién exactamente toma la decisión final?

En esta parte del cabildeo se busca identificar al actor que finalmente tomará la decisión, es decir, la persona que en última instancia decide si es afirmativa o negativa la respuesta respecto a la propuesta del grupo. Este actor principal es el blanco en la campaña de cabildeo. En ésta se busca personalizar a la oposición, ya que no se está cabildeando a instituciones sino a personas.

En caso que haya varias personas e instancias involucradas en la toma de decisión, el grupo elaborará una lista en la que ordena los distintos nombres de las personas o instituciones, empezando por el que se considere más importante.

b) ¿Cómo se toma la decisión?

Para influenciar en la toma de decisión existen procedimientos formales y complicados. Por ejemplo, cuando la propuesta requiere de la emisión de alguna ley o reglamento, entonces hay que entender cómo funciona la Asamblea Legislativa o la institución que se va a cabildear.

Es necesario identificar los siguientes pasos en la toma de decisiones:

- ¿En qué momento se toman las decisiones?
- ¿Existe una reunión especial para tomar la decisión?
- ¿Existe una comisión especial para la toma de decisiones?
- ¿Quiénes conforman la comisión?
- ¿Cada cuánto se reúne la comisión?
- ¿Quiénes son los responsables de elaborar la agenda de la comisión?

En la toma de decisiones también existen procedimientos no formales. Algunos ejemplos pueden ser una instrucción presidencial, presiones del sector privado, consulta con asesores influyentes y recomendaciones de organismos o instituciones nacionales e internacionales.

Para influenciar en el blanco hay que emplear tanto el procedimiento formal como el no formal. Se puede tener más oportunidad de éxito siguiendo el primero, sin embargo, en ocasiones sólo hay posibilidad de incidir si se tiene acceso al procedimiento no formal.

Por último, cabe mencionar que en la mayoría de los grupos, no se toma en cuenta el tiempo estimado para hacer un buen análisis del espacio de decisión. Para su realización a veces se requiere realizar tareas de investigación con el fin de recabar la información necesaria, ejercicio que en general no se lleva a cabo y le impide a las organizaciones saber exactamente cuáles son los procedimientos y la calendarización en la toma de decisiones. Si no se tiene presente esto, y si no se hace una inversión de tiempo suficiente en este paso, es muy probable que la campaña de cabildeo fracase.

4.- Mapa de poder

El mapa de poder es un ejercicio de análisis que permite al grupo, por un lado, identificar al actor clave (el blanco), el cual constituye la primera audiencia, y por otro lado, para reconocer a los actores secundarios (aliados, oponentes e indecisos) los cuales conforman la segunda audiencia. Precisamente éstos tienen la capacidad de influir en cierto grado sobre el blanco en alguna etapa del proceso de decisión.

En seguida se describe a los actores secundarios:

Aliados: Son los actores que simpatizan y están a favor de una

propuesta específica. Éstos no necesariamente son nuestros amigos. No hay que hacer tarea de convencimiento con ellos, sino coordinar acciones a favor de la propuesta.

Oponentes: Son aquellos actores que están en contra de la propuesta. No se les debe considerar como enemigos ni catalogarlos como malas personas. A quienes no se pueda persuadir hay que dejarlos de lado para ahorrar esfuerzos, y sí concentrarse en aquellos que es posible convencer o neutralizar su posición.

Indecisos: Son quienes no tienen una opinión definida en relación a la propuesta o no se sabe exactamente cuál es su posición. Justamente los indecisos se pueden convertir en un blanco alternativo. La tarea es convertir a los indecisos en aliados potenciales.

En el cabildeo, el aliado, el oponente y el indeciso pueden cambiar de posición dependiendo de la propuesta específica. Es decir, no son actores estáticos o inamovibles. Por último, hay que detectar el grado de influencia de los actores secundarios sobre el blanco, por lo que se precisa hacer una lista empezando por el aliado más importante, después el segundo y así sucesivamente, porque el objeto del mapa de poder es ubicar a los actores que ayudan a llegar al blanco. Para esto es imprescindible un manejo continuo de información.

Para realizar el mapa de poder, se ubica en el centro al blanco y alrededor a todos los actores secundarios que influyen en él, escribiendo sus nombres y apellidos.

Aunque se plantee una campaña a nivel nacional, se debe tener en cuenta la influencia internacional.

El mapa de poder puede cambiar constantemente en el desarrollo de la campaña de cabildeo, por lo que se recomienda realizar este ejercicio por lo menos cada dos semanas para refrescar y agregar nueva información.

5.- Autoanálisis: la organización para el cabildeo

El autoanálisis es un ejercicio para definir cómo se va a organizar la campaña de cabildeo. En ésta hay que precisar quién conforma el equipo de trabajo que lleva a cabo las actividades específicas; la aportación de cada organización o miembro del grupo; cuál va a ser el procedimiento en el proceso de decisión al interior del equipo de trabajo. Además, es importante aclarar

cuáles serán sus facultades, sus límites para negociar y tomar decisiones, además de determinar cuándo es conveniente consultar a las bases o a la coalición. Asimismo, hay que establecer claramente las reglas del juego entre las organizaciones participantes, las cuales no necesariamente tienen que ser aliadas tradicionales, esto se plantea con el afán de crear un espacio de reflexión, en el que se pretende evaluar las fortalezas y limitaciones de la organización, institución o coalición. El autoanálisis, que puede hacerse en cualquier momento de la campaña de cabildeo, requiere se incluyan los siguientes pasos:

- Identificar de manera precisa a las organizaciones que impulsarán la campaña de cabildeo.
- Precisar los mecanismos en el proceso de decisión al interior de la coalición o grupo de trabajo.
- Aclarar el aporte de cada organización en la campaña de cabildeo.
- Realizar un análisis político bajo las siguientes consideraciones:
- Hacer un análisis de las fuerzas y debilidades del grupo, para así poder medir el nivel de incidencia real con la que se cuenta.
- Proponer posibles soluciones a las debilidades descubiertas.
- Desarrollar una estrategia para aumentar la capacidad institucional del grupo y seleccionar dos o tres actividades que lo fortalezcan.

6.- Estrategia de influencia

Una estrategia es un conjunto de actividades coordinadas y dirigidas a alcanzar un objetivo común. Las mismas son diseñadas y realizadas por los miembros de un grupo. En el cabildeo la estrategia es el conjunto de acciones orientadas a influir o convencer al blanco para lograr la aprobación de la propuesta. Diseñar una estrategia para el cabildeo implica haber realizado previamente las siguientes tareas:

- Investigar: El diseño, programación y calidad de la investigación es crucial. La efectividad del trabajo de incidencia está sustentada en los resultados alcanzados por una investigación objetiva. Ésta requiere de datos estadísticos, pronunciamientos de expertos, testimonios de personas afectadas directamente, ya que cualquier información falsa o no comprobable puede llevar a un resultado equivocado, parcial y subjetivo, con lo cual se puede desacreditar al grupo que está llevando a cabo la campaña de cabildeo.

- Saber a qué nivel se toman las decisiones: Por ejemplo, si es a nivel gubernamental, es necesario precisar si el cabildeo se hará con el gobierno municipal, estatal o federal. En caso que se pueda efectuar en cualquiera de estos tres, se debe decidir en cuál se tiene mayor posibilidad de éxito para alcanzar las metas planteadas por el grupo.
- Elaborar una propuesta: Es necesario pasar por un proceso de discusión interno para así llegar a consensos duraderos, es decir, que el diseño de la propuesta no la elaboren unos cuantos, sino que participen todos los involucrados en la campaña de cabildeo, esto no impide que una comisión elegida por la asamblea, retorne las aportaciones hechas y proponga una redacción que será aprobada por todos los miembros.
- Identificar al blanco: Ubicar al actor principal de la campaña de cabildeo, que es quien toma la decisión final sobre la propuesta.
- Detectar a los aliados, oponentes e indecisos: La identificación de estos actores es vital para poder acceder o influir sobre el blanco.
- La medición de fuerzas y debilidades del grupo que cabildeará: Es preciso definir las capacidades y las limitaciones (humanas, materiales y financieras) del grupo para no querer hacer aquello que no está a su alcance.

En una campaña de cabildeo pueden desprenderse varias actividades a realizar dentro de la estrategia, por lo que se recomienda se dé prioridad a aquellas que realmente influirán en la toma de decisiones del blanco. Entre todas las acciones posibles, las relacionadas con los medios de comunicación, la movilización y la presión son de gran relevancia.

La formulación de la estrategia de influencia y la definición de tareas es la parte más creativa en la incidencia. A través de este proceso se trata de descubrir cómo convencer al blanco y a los indecisos, cómo motivar a actuar a los aliados y cómo neutralizar a los oponentes.

a) *Análisis de los intereses, motivaciones y posiciones de los actores identificados*

En la estrategia para el cabildeo y las actividades que emanen de ella deben estar orientadas para influir en los actores que se consideren importantes. Se deben analizar los intereses, motivaciones y posiciones de los actores (blancos, aliados, oponentes e indecisos) en relación a la propuesta, para que los mismos sirvan de guía, por un lado, en la elaboración de los argumentos

que se emplearán para convencerlos, y por el otro, en el diseño de las medidas de presión que se utilizarán.

b) Definición de argumentos y formas de presión

Una de las vías más seguras tanto para conseguir mayores niveles de conciencia acerca del problema que se desea resolver como para lograr un amplio apoyo hacia una propuesta específica, consiste en la formulación de argumentos o mensajes convincentes dirigidos a los actores primario y secundarios.

Los argumentos deben estar basados en información objetiva y datos comprobables, pronunciamientos de expertos, testimonios de personas afectadas directamente, etcétera. Su estilo, contenido, lenguaje, fuentes de información, formato y el momento de presentación deben configurarse en torno al ambiente político y a los intereses, motivaciones y posiciones de los actores arriba mencionados en los cuales se trata de influir. Asimismo, en los argumentos deben plantearse objetivos concretos. Hay argumentos generales y específicos. Mientras los primeros forman parte de la hoja de propuesta, los segundos pueden emplearse como base para la elaboración de un documento de trabajo al interior de la organización, el cual sirva de guía en el proceso de convencer a los actores (blancos, indecisos, oponentes y aliados).

A continuación se ponen a consideración algunas de las actividades más recurrentes que se emplean en el cabildeo:

- Utilizar opiniones expresadas por personas influyentes.
- Construir “opinión pública” a través de artículos editoriales en la prensa y/o encuestas.
- Exigir el cumplimiento de compromisos previos.
- Criticar o elogiar aciertos de los actores primarios y secundarios.
- Movilizar a los votantes para presionar a sus representantes.
- Promover manifestaciones públicas.
- Realizar actos de desobediencia o resistencia civil.

Ahora bien, ciertamente las acciones de confrontación tienen su lugar. Sin embargo, por lo general es más eficaz utilizar, primero, acciones persuasivas, sobre todo si partimos de la base que el objetivo primordial durante la campaña de cabildeo es convencer a los que tienen el poder de decisión; ya que si se pasa rápidamente a la confrontación y la denuncia pública se puede ocasionar rigidez en la posición del blanco, con lo cual el objetivo

se verá seriamente obstaculizado.

c) Convencer, motivar y neutralizar a los actores con poder de decisión.

A continuación se ponen a consideración algunos de los criterios básicos para poder influir en los actores con poder de decisión.

Para convencer al blanco hay que definir:

- Sus intereses, motivaciones y posiciones generales.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que apoye la propuesta.
- Otras medidas de presión para convencerlo, determinadas por el grupo.

Para convencer a los indecisos hay que identificar:

- Quién es el indeciso que puede apoyar más a que la propuesta tenga éxito.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que apoyen la propuesta.
- Definir qué se quiere exactamente de ellos.

Para motivar a los aliados es necesario puntualizar:

- Quién es el aliado principal.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que sigan apoyando la propuesta.
- Definir cuál es su función e importancia en la campaña de cabildeo.

Para convencer o neutralizar a los oponentes hay que determinar:

- Quién es el oponente principal.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Definir los argumentos y las acciones que pueden realizarse para que apoye la propuesta o por lo menos neutralizar su posición.
- En caso que la campaña de cabildeo incluya una estrategia de prensa, ésta por lo menos debe considerar:
 - Cuáles son los mensajes o argumentos que se esperan colocar.
 - Cómo convencer a los periodistas, con base en sus propios intereses y motivaciones, a que escriban artículos acerca del tema.

- Las diferentes formas de llegar a la prensa pueden ser a través de hacer un llamado a periodistas amigos, convocando a conferencias de prensa, emitiendo boletines, entre otros.

Otros aspectos que hay que tomar en cuenta son:

- Mantener al interior del grupo una comunicación permanente.
- Coordinar el trabajo.
- Buscar financiamiento para cabildear la propuesta.

Por último, es importante recordar que muchas de las decisiones que toma una persona están determinadas por factores subjetivos, tales como:

- La forma en que enmarcamos un problema (dónde se centra la atención).
- Las suposiciones que uno maneja relacionado al universo (cómo funciona el mundo).
- Los valores personales.

De estos tres factores, la forma de enmarcar un problema es lo más fácil de modificar a través de argumentos persuasivos. En cambio, lo más difícil de cambiar son los valores personales. Por esta razón, debemos evitar atacar frontalmente los valores del otro, porque crea hostilidad y resistencia.

7.- Planificación de actividades

Las planeación son las tareas concretas que el grupo llevará a cabo para llevar a cabo sus actividades y ejecutar su campaña de cabildeo. En este paso se busca detallar todas y cada una de las actividades necesarias para:

- Terminar de preparar la campaña.
- Ejecutar las estrategias definidas en el paso anterior.

En cada campaña de cabildeo existen dos actividades que no pueden faltar, éstas son:

- a) La preparación de una hoja de propuesta, y
- b) Las visitas cara a cara con el blanco, indecisa, oponente y aliada. En la primera, se especifica breve y claramente la propuesta y la importancia de ésta. En la segunda, se expone de forma más directa

y efectiva la iniciativa, además que sirve para recoger información adicional. Se debe tomar en cuenta que ambas acciones demandan escasos recursos económicos y son fáciles de realizar.

Los miembros del grupo deben procurar que cada una de sus actividades contribuya a la realización de la estrategia de incidencia que se empleará para acercarse a los actores que tengan poder de decisión, las mismas pueden estar dirigidas a:

- Apoyar con tareas de investigación para la elaboración de la propuesta.
- Sondear la propuesta en actos políticos clave.
- Impulsar actividades para el fortalecimiento interno del grupo que llevará a cabo la campaña de cabildeo.
- Realizar acciones para persuadir al banco, a los indecisos y a los oponentes.

Para cada actividad propuesta se debe nombrar un responsable, el cual se encargará de realizar las tareas correspondientes y la calendarización de las actividades, así como la estimación y asignación de los recursos necesarios (ya sean humanos, materiales o económicos) para llevar a cabo el plan de actividades. Entre las tareas más importantes están:

- Preparar y programar visitas a los actores identificados.
- Efectuar actividades de prensa.
- Elaborar una hoja de propuesta.
- Diseñar una estrategia específica para el cabildeo de la propuesta.
- Aprobar el plan de acción final de la campaña de cabildeo.
- Gestionar y asignar recursos.
- Realizar tareas de investigación y de análisis para afinar la propuesta.
- Otras que determine el grupo.

Una vez que se ha hecho un listado de todas las actividades es recomendable readecuar el plan de actividades acordado, tomando en cuenta las capacidades reales de la organización y/o las posibilidades de conseguir más aliados y recursos adicionales. Es de suma importancia hacer un análisis en términos de los costos y beneficios de cada actividad propuesta (por ejemplo, muchas veces los estudios largos y los seminarios-talleres no

producen mucho impacto, pero ayudan en el proceso de elaboración de la estrategia y del plan de actividades), motivo por el cual se recomienda, en la medida de lo posible, escoger las acciones que tengan un mayor impacto con el menor costo.

8.- Evaluación constante

La evaluación es un elemento esencial en cualquier campaña de cabildeo. Al aplicarla se rescatan tanto los éxitos como los fracasos, ejercicio que fortalece la capacidad del grupo para futuras campañas de incidencia política. Evaluar implica atender tres niveles diferentes:

- a) A nivel de la política (logrando cambios específicos en políticas, programas y comportamiento de funcionarios públicos). En este sentido, hay que tomar en cuenta el trabajo de la organización en la planificación e implementación de la estrategia, los esfuerzos de construir alianzas y coaliciones, la efectividad de los argumentos, las audiencias que se lograron alcanzar, y los éxitos o fracasos en su intento de incidir en la toma de decisiones de los actores con poder de decisión. Es decir, ¿qué cambios específicos se lograron en términos de políticas, leyes, programas o comportamientos?
- b) A nivel de la sociedad civil (fortaleciendo organizaciones de base, ONG's, OC's, etcétera, lo que permite construir nuevas relaciones de poder mucho más equitativas). Hay que evaluar el impacto de la labor de incidencia en términos del fortalecimiento de la organización, institución o coalición para promover, defender y/o garantizar el cambio específico planteado.
- c) A nivel de la democracia (aumentando el espacio político y los niveles de participación de los ciudadanos, organizaciones e instituciones de la sociedad civil). Deben evaluarse los logros y fracasos en términos de la democratización. En qué ámbitos se logró aumentar el espacio político de acción, de participación y el grado de legitimación de la sociedad civil en su labor de incidencia.

IV. CABILDEO Y DEMOCRACIA

Como se ha venido exponiendo, el cabildeo al ser definido como la acción de influir desde fuera en una decisión pública o política, está íntimamente ligado a la democracia, la representación política y la transparencia en el debate público.

Esto quiere decir que para que el cabildeo rinda frutos, es necesaria la existencia de un sistema democrático, de un régimen de separación de poderes y de un marco legal que propicie claridad cada vez mayor de la discusión política entre todos los actores, en especial en el seno de las cámaras legislativas. El cabildeo tendrá una presencia más amplia en los asuntos legislativos, cuanto mayor sea la transparencia, y menor el misterio con el que se plantean las posiciones de los actores involucrados y se llevan a cabo las negociaciones políticas.

La práctica del cabildeo es fruto de un proceso gradual que involucra tanto la transformación política al interior del Poder Legislativo, y la aprobación de reformas legales, como la evolución de una cultura del debate y la promoción de intereses legítimos en la sociedad. La pluralidad política y el perfeccionamiento de las prácticas parlamentarias son los elementos que hacen posible el cabildeo como vínculo cotidiano entre representantes y representados.

Lo anterior también implica la emergencia de un nuevo tipo de legislador, más profesional, abierto y comprometido con los intereses y valores de los ciudadanos a los que representa. Asimismo, la mayor transparencia en este ámbito, permite a los electores tener una relación más estrecha con su representante y evaluar de cerca su trabajo. La mayor transparencia y un régimen jurídico perfeccionado tienden a consolidar una nueva cara de la representación política, en la que los gobernados tienen a su alcance cada vez más eficaces instrumentos de control de los gobernantes, y éstos, a su vez, ven incrementarse en los incentivos, a la par que la obligación, de rendir cuentas a ciudadanos más interesados en los asuntos públicos.

De la misma manera como la realización de encuestas o el uso de la mercadotecnia electoral se han vuelto hoy ejercicios democráticos comunes, el cabildeo encontrará, también, un lugar en la democracia de México. Es por ello que resulta necesario tomar en cuenta las reglas que, en otros países, se han consolidado en la práctica del cabildeo.

El apego a la veracidad. La información verdadera es el mejor sustento de cualquier postura que deba defenderse ante los legisladores, a la vez que evita consecuencias adversas no previstas que pondrían en peligro

los acuerdos que pueden irse generando.

El sentido de realidad. El éxito de las tácticas de negociación en el cabildeo depende de un balance correcto de los recursos que pueden utilizarse para lograr los objetivos. De esta forma, las promesas que se realicen sólo serán efectivas cuando su cumplimiento sea plenamente factible.

La claridad en la comunicación. La comunicación deficiente puede ser tan nociva como la falta de comunicación, en especial en los ámbitos legislativos, en los que el lenguaje y la política frecuentemente se entremezclan.

La importancia de los funcionarios de Cámara. En ocasiones, para el cabildero pudiera parecer conveniente concentrar la atención y la energía en el legislador estratégico para el tema que se debate; no obstante, dejar fuera del esfuerzo negociador a los funcionarios que apoyan al legislador en sus tareas, como asesores y técnicos, casi siempre conduce al fracaso. Es necesario dar la atención debida a todas las contrapartes, y dichos funcionarios son a menudo quienes más conocen la temática tratada.

La efectividad de las alianzas. La construcción de alianzas con otras organizaciones con influencia en el distrito electoral de que se trata favorece la posición del cabildero, si bien es igualmente necesario evitar las sorpresas que pudieran derivarse de esta estrategia. En la negociación debe preverse hasta donde sea posible el efecto benéfico de las alianzas, y evitar sistemáticamente aquellas acciones que confundan o distancien al legislador.

La utilidad de los medios. Además del cabildeo formal, es necesario considerar el importante apoyo de públicos sensibles a la temática de que se trata, acudiendo a los medios de comunicación, en lo que se conoce como outside lobbying o cabildeo externo.

De lo anterior se infiere, que el cabildeo tiene el potencial de representar una democratización de la autoridad pública, en nuestro caso, los mismos legisladores. Pero también pueden representar la manipulación de la autoridad pública a favor de intereses privados que pueden ser contrarios al interés público; por lo cual es importante destacar que no todo el cabildeo es negativo para el interés general, ni para el ejercicio democrático; también es importante expresar que pese al halo democrático que quienes se dedican a

ésta práctica le otorgan al cabildeo, es común que se le adjudiquen propósitos ilícitos, sobre todo en aquellos sectores sociales que por incapacidad real, ignorancia o desinterés se creen o se saben sin la posibilidad de influenciar en la toma de decisiones de los gobernantes.

V. ANTECEDENTES DEL CABILDEO EN EUA Y EUROPA

Uno de los sistemas políticos donde más se ha estudiado el fenómeno del cabildeo a todos los sistemas es el estadounidense, en donde es común observar la influencia de los grupos de interés privados en el proceso de creación de leyes. En las instituciones políticas de la Unión Europea, esta práctica también se ha desarrollado y estudiado aunque de forma reciente. Diferentes grupos de interés se acercan a las instituciones como el Consejo o Parlamento Europeo con la intención de presentar favorablemente sus asuntos de interés.

En los Estados Unidos el cabildeo es una actividad protegida por la ley con base en lo establecido por la primera enmienda constitucional, prohibiendo dictar leyes al Congreso que limiten la libertad de expresión o prensa o el derecho de petición del pueblo para atención de sus quejas; como resultado, la actividad de los cabilderos se presta para crear un clima de corrupción o conflicto de intereses. Las empresas, los sindicatos, los grupos de población o gobiernos de otros países contactan a los cabilderos para defender sus intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad.

El primer antecedente del Lobbying en Estados Unidos de Norte América se presentó con la “Federal Regulation of Lobbying Act” de 1946.

Otro antecedente directo fue el proyecto de la Ley de Información Pública de 1972, la cual fue aprobada por 72% del Congreso de los Estados Unidos de Norte América, ante la necesidad del gobierno para atender la problemática que se presentaba con motivo de la aparición de diversos grupos políticos en contra de las políticas del gobierno, esta ley tuvo por objeto que las personas tuvieran acceso a la información relativa a las fuentes de los recursos gastados en el gobierno, que influían en las decisiones del gobierno.

Esta ley estableció requisitos tanto para entidades públicas como privadas para tener acceso al Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo e influir en sus decisiones.

En 1979, durante el Gobierno del Presidente Carter, Estados

Unidos de América atravesaba por conflictos políticos, ocasionados por los distintos grupos que estaban en contra de las políticas llevadas a cabo, entre ellas, las relacionadas con la política económica y energética del país, esto, debido a que como tenían interés en las mismas y no tenía libre acceso al gobierno, no podían influir en esas políticas, desatándose un constante descontento político.

Por otra parte, en Europa la adopción de “Single European Act” (SEA) por doce de los miembros actuales de la Unión Europea en 1986 marcó un importante avance en el desarrollo de la Comunidad, la SEA obligaba a los miembros a integrar sus mercados internos, así como también a una integración monetaria y financiera, también establecía las bases para la cooperación económica, cohesión social, investigación y desarrollo tecnológico. Para llevar a cabo estos objetivos se⁷ hacía necesaria la unificación de la legislación de los miembros de la comunidad, y para ello se requirió del consenso de los diferentes parlamentos de los países miembros.⁸

Esos acuerdos se vieron plasmados en 1991 en el Acuerdo de Maastricht, que tuvo por objeto llevar a cabo el proceso de la integración de la Comunidad Europea, a través del debilitamiento de los gobiernos internos.

Los cambios en la distribución del poder dentro de la Unión Europea llevaron a la proliferación de diversos grupos de interés quienes empezaron a realizar las primeras prácticas de cabildeo en toda la Unión Europea, principalmente en el sector de la agricultura, minería donde la responsabilidad había recaído directamente en la Comunidad Europea, de acuerdo al Tratado de Roma.

En este trabajo nos enfocaremos en la estructura de la figura del cabildeo en Estados Unidos de Norte América.

Actualmente la Ley que regula las prácticas de cabildeo se denomina “Lobbying Disclosure Act of 1995”.

1. Estructura de “Lobbying Disclosure Act of 1995”

Debido a la sustancial amenaza de una indebida o errónea influencia por parte de aquellas personas que son pagadas para influir en el proceso legislativo, se desarrolló un cuerpo de leyes que tuviera por objeto la regulación de las prácticas de cabildeo, así como para regular las actividades de los organismos públicos en la interacción con los particulares, especialmente para evitar prácticas de corrupción⁷, con lo anterior, se justificó la existencia

⁷ Cfr. Graham K. Wilson. “Interest Groups”: Great Britain, 1990. página 38.

⁸ Cfr. Sonia Mazey. “Lobbying in the European Community”. Oxford University Press, Great Britain páginas 4 a 6.

de la “Lobbying Disclosure Act of 1995”, que derogó a la “Federal Regulation of lobbying Act” de 1946, la que regulaba de manera general las prácticas de cabildeo, y únicamente requería de ciertos registros y la revelación de las actividades de cabildeo a los miembros del Congreso.⁹

La nueva Ley de 1995 provee una regulación más detallada y clara sobre la regulación del cabildeo.

2. Definiciones en la Ley

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:

1.- In house.- Empleados de una organización o negocio que son compensados para cabildear en su nombre.

2.- Outside.- Miembros de una empresa dedicada al cabildeo, que se comprometen a realizar prácticas de cabildeo para clientes externos.

Lobbying (cabildeo) se define como el intento de influir en la aprobación o rechazo de alguna legislación estatal (incluyendo las leyes relacionadas con el presupuesto), así como la adopción o rechazo de normas que regulen algún 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. Por otra parte, también se concibe como el intento de influir la aprobación del gobierno de una ley, a través del ejercicio del veto.

3. Formas de contactar

Se considera que una persona se dedica a las prácticas de cabildeo, si éstas dedican más del 20% de su tiempo como empleados de una empresa o cliente de una empresa especializada en cabildeo, en un período de 6 meses.

Las formas para contactar se dan, a través de cualquier comunicación oral o escrita dirigida a un miembro del Gobierno con intención de:

Formular, modificar, o adoptar una ley federal, un reglamento, una

⁹ En Crs Report for Congress. “Lobbying Congress: an overview of legal provisions and congressional ethics rules”. september 14, 2001. páginas 1-5.

ejecución, o cualquier otro programa o política en el Gobierno.
Administrar o ejecutar un programa o política federal.

4. Actividades relacionadas con el cabildeo

Se conciben como los esfuerzos para contactar al gobierno, incluyendo las actividades preparatorias, investigación y otros trabajos tendientes a perfeccionar el cabildeo.

El Cabildeo, se puede llevar a cabo con los miembros del Congreso, con los comités y con los presidentes de los órganos del Congreso; así también, se puede llevar a cabo con el Ejecutivo, a través del Presidente, Vicepresidente, Secretarios de Estado, oficiales militares con alto rango y empleados federales.

5. Registro

Las empresas u organizaciones que tienen empleados dedicados parcialmente a practicar cabildeo a su favor (in house lobbyist), deben registrarlos e identificarlos. El registro se hace ante el órgano dedicado a las prácticas de cabildeo de la correspondiente Cámara de Representantes o del Ejecutivo.

Bajo la ley en comento, un lobbyist necesita ser registrado dentro de los 45 días posteriores de haber intentado algún contacto.

Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro por separado para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto del mismo.

6. Límites de Gasto

Cualquier organización que utilice a sus propios empleados para llevar a cabo prácticas de cabildeo (in house lobbyist) no necesita registrar a su personal, si el gasto no excede a \$22,500 en un período de seis meses.

Una empresa especializada en cabildeo no necesita registrar a un cliente, si el ingreso total de ese cliente no excede a \$5,500 en un período de seis meses.

El objeto de estos límites es detectar posibles prácticas de corrupción, a través del ingreso y gasto de las empresas dedicadas al lobbying.

Algunas corporaciones tienen autorizado realizar prácticas de cabildeo usando fondos públicos, pero esta autorización tiene un requisito, éstas deben comunicar a una agencia del Estado, especializada en Cabildeo, bajo qué forma se realizará el cabildeo, las cuales no pueden incluir:

El gasto de fondos públicos para la compra de regalos, los cuales incluyen comidas, viajes, boletos para teatros o torneos, obras de arte, flores, etc.

7. Reportes

Además del registro de los agentes dedicados al cabildeo, se requiere la entrega de reportes semi anuales (enero 1- Junio 30 y Julio 1-Diciembre 31) a los órganos de gobierno con quienes se realizó el cabildeo., esos reportes contienen la identificación de los individuos que realizan lobbying, los clientes y empleados, así como los temas sujetos a cabildeo.

VI. EL CABILDEO EN MÉXICO

Es importante destacar que en contexto actual de competencia partidista en el Congreso, el Poder Legislativo ha dejado de delegar sus funciones en el Ejecutivo, lo que ha generado que empresas privadas y organizaciones sociales se acerquen para posicionar favorablemente sus intereses en los proyectos legislativos.

En efecto, como lo han mencionado diversos especialistas de la materia, el largo período del presidencialismo provocó que casi ningún actor no gubernamental relevante para la vida económica o política del país se interesara en establecer contacto con los legisladores, ya que era el ejecutivo quien concentraba la toma de decisiones que afectaban el rumbo del país, y , por lo tanto resultaba más atractivo para los interesados acercarse a cabildear directamente ante las dependencias del Ejecutivo.

El fenómeno del cabildeo ha empezado a desarrollarse en nuestro país básicamente a raíz del nuevo equilibrio político derivado de las elecciones federales de 1997, el cual condujo a una nueva composición de la Cámara de Diputados, dando como resultado que al no contar ningún partido con la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, sin el concurso de los demás partidos, de inmediato se percibió la necesidad de lograr acuerdos y formar alianzas que permitieran lograr los votos requeridos. Ello dio a los partidos minoritarios una nueva capacidad para influir en las decisiones legislativas, y demandó de los patrocinadores de cada reforma, un esfuerzo novedoso de convencimiento para allegarse el respaldo necesario a sus iniciativas.

Hoy en día, es común escuchar que el Congreso mexicano se encuentra influido por intereses privados y del sector social que ejercen un

peso considerable en la creación de las leyes, como el caso de las empresas tabacaleras que influyeron sobre la legislación tributaria que grababa el tabaco para el ejercicio fiscal, del 2006 así como la más reciente discusión de la Ley de Radio y Televisión que puso de manifiesto el interés de grandes compañías y empresas televisoras en la aprobación de dicho ordenamiento.

La importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes ha sido la causa de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso y se multipliquen las actividades del cabildeo. En el curso de los trabajos de las LVIII y LIX Legislaturas ha podido observarse una creciente actividad de grupos de interés que buscan influir en la legislación: organismos patronales y sindicales, organizaciones no gubernamentales, grupos universitarios, minorías, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros. No ha faltado, desde luego, la presencia de aquellas dependencias gubernamentales responsables de promover las iniciativas del Ejecutivo Federal en sus áreas de competencia.

A medida que avanza este proceso, aparecen nuevas empresas consultoras especializadas en relaciones con el gobierno, que buscan ofrecer sus servicios de cabildeo a corporaciones u organizaciones privadas y sociales. Algunas de ellas son filiales de empresas norteamericanas, otras más fueron fundadas por socios mexicanos. En ambos casos, se ha buscado integrar la experiencia del cabildeo lograda en otros países, con el naciente carácter de esta práctica en México.

En el caso del Poder Ejecutivo Federal, diversas dependencias y entidades cuentan ya con oficinas de enlace con el Congreso de la Unión, cuya labor es no sólo dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario que por sus atribuciones les concierne, sino también proveer de información técnica de calidad, oportuna y pertinente a los legisladores en lo individual o a comisiones que dictaminan los asuntos legislativos y de otras materias para ofrecer apoyos adicionales en su toma de decisiones, y así facilitar la consecución de sus objetivos.

El cabildeo en México ha dejado de ser una provincia exclusiva del Poder Ejecutivo, habituado al respaldo constante de una clara mayoría en el Congreso, ya que en estos tiempos, las fracciones parlamentarias, las comisiones sustantivas y aun los legisladores en lo particular, han incrementado su presencia como instancias decisorias clave en el proceso legislativo. La legislación de las propias cámaras ha sido objeto de importantes reformas, en materia orgánica y reglamentaria, que han ido adecuando las

estructuras jurídicas e institucionales al nuevo papel del Legislativo, buscando otorgarle los medios adecuados para el análisis y discusión de las más diversas y complejas propuestas de ley.

Adicionalmente, las propias cámaras han visto crecer su actividad legislativa al aumentar el número de iniciativas que se generan en su interior, producto del trabajo de las fracciones parlamentarias. Esta intensa labor de los legisladores es también reflejo de la pluralidad política de las cámaras, lo que hace que dichos órganos legislativos sean centros de atracción especial.

La nueva realidad política de México ha llevado a la necesidad de fortalecer los puentes formales entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; puentes que permitan cotidianamente contar con una mayor fluidez y certeza en el desahogo de la nutrida agenda entre estos dos actores, a través de las secretarías de Estado y las comisiones de las cámaras de Senadores y Diputados.

Si bien la estricta relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo corresponde, por ley, a la Secretaría de Gobernación, la pluralidad política que ahora caracteriza a este último, ha hecho inevitable la proliferación de vínculos técnicamente especializados entre ambos Poderes de la Unión. Ello plantea, justificadamente, la necesidad de avanzar en dos importantes frentes: por un lado, profesionalizar la labor de los funcionarios públicos encargados de las tareas de enlace, generando servidores especializados en los temas que les competen y, por otro, buscar una mayor coordinación de estas instancias de enlace entre sí, con lo que se dará mayor coherencia y efectividad a las acciones del Ejecutivo.

En el marco de la División de Poderes, el cabildeo adquiere un cariz interinstitucional sólo posible bajo un régimen de respeto y reconocimiento pleno de las atribuciones jurídicas y la representatividad de cada uno de ellos. La capacidad legítima del Ejecutivo de incidir sobre la sustancia en el proceso de formación de leyes, tiene el efecto por demás positivo de fortalecer a la instancia legislativa, siempre que se mantengan las condiciones de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones.

Una vez tomada en cuenta la dimensión tanto pública como privada del cabildeo que empieza a desarrollarse en México, es conveniente avanzar en la discusión sobre algunas posibles reformas que presten a esta actividad un marco propicio para su desarrollo. Algunos de esos aspectos, cuya discusión sería de gran utilidad, son los siguientes:

a) Resulta indispensable avanzar en la construcción de un marco regulatorio que norme la actividad del cabildeo en el país, considerando, tanto las necesidades que surgen del ámbito federal, como las propias de los

ámbitos estatal y municipal.

b) Es necesario fomentar una adecuada profesionalización de los cabilderos gubernamentales y particulares, contando con la participación de instituciones educativas, cuyos planes de estudio aborden temas del proceso legislativo y de derecho constitucional y administrativo, de concertación, de análisis político, comunicación social y de planeación estratégica, entre otros.

c) Ligado con lo anterior, debe avanzarse en el fortalecimiento del propio Poder Legislativo, mediante la renovación y actualización de sus procedimientos internos y de su estructura, para dotarle de los cuadros adecuados para llevar a cabo de manera eficiente y transparente las labores de análisis, discusión y respuesta a los ciudadanos.

d) La construcción de una nueva arquitectura institucional en México deberá considerar como una nueva pieza, la figura del cabildero, considerando la posibilidad de integrar un registro y adoptar una reglamentación de los individuos o grupos que ejerzan esta actividad, mismos que como lo analizaremos más adelante, se han tomado como base para la elaboración de proyectos e iniciativas de ley o reformas a las ya existentes, que tratan de regular este tema.

En suma, el cabildeo es una realidad que refleja una vida democrática más dinámica y plural, en el marco de un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión, y en la cual los ciudadanos cuentan con vías más eficaces para promover sus intereses. En última instancia, se trata de una práctica que beneficia a la sociedad civil al promover su participación activa, organizada e institucional.

VII. HACIA UNA REGULACIÓN DEL CABILDEO PARLAMENTARIO EN MÉXICO.

1.Importancia de la regulación del Cabildeo Parlamentario en México

Debido a la creciente importancia del cabildeo en nuestro país, es necesario que en la LX Legislatura se concrete el estudio, discusión y legislación de esta materia iniciados en las otras legislaturas y que es fundamental para el desarrollo de la pluralidad democrática del país. Hoy en día resulta impreciso y un tanto iluso, sostener que el Estado detenta el interés público o que existe una representación límpida de todos los intereses en

nuestras instituciones, pues la norma de conducta es fortalecer la democracia participativa. Así mismo, evitar el predominio de los grupos de interés más fuertes en detrimento de los más débiles en el proceso de decisión de la autoridad pública, requiere de mecanismos de interlocución que permitan el intercambio con autoridades del Estado, los grupos de interés y grupos de la sociedad civil.

El cabildeo es mecanismo necesario para ello y por eso debe estar regulado en forma efectiva. Para asegurar su utilidad social se requiere que sea accesible también a organizaciones sociales y movimientos que puedan aportar a la solución de los problemas que directamente les atañen, ya que estos grupos representan un contrapeso real a decisiones diversas de la autoridad pública y de la influencia de los grupos de interés privado al interés público.

El ejercicio profesional del cabildeo o la promoción de causas realizadas por individuos o agrupaciones constituidas para tal efecto, ha cobrado importancia social, política y económica en nuestro país, con toda oportunidad un marco regulatorio básico que permita ordenar dichas actividades y darles transparencia y un sentido específico, así como pueda prevenir y sancionar las conductas eventualmente irregulares que pueden cometerse en el ejercicio de dichas tareas.

Es importante analizar la forma en que los grupos de cabildeo contribuyen en nuestro país a las decisiones sobre legislación y políticas públicas, la información que los grupos de interés aportan al proceso político. Esto le da al cabildeo un papel en el proceso político que resulta necesario regular.

Actualmente no se prevé en la legislación mexicana la figura del cabildeo, sin embargo, la creciente importancia que ha adquirido esta práctica para que se tomen decisiones parlamentarias, ha provocado una serie de proyectos de los propios legisladores para regularla.

Considerando que el Poder Legislativo, por su naturaleza representativa, es el espacio donde confluyen los intereses de la sociedad, debe ser este quién emita su propia normatividad que regule la materia del cabildeo al interior de cada uno de sus órganos que permitan la transparencia en el ejercicio de su actividad, ciudadano que no se vulnere los derechos de trabajo o profesión, de petición y de asociación.

2. Orden cronológico de los proyectos legislativos que en materia del cabildeo se han presentado en el Congreso de la Unión.

De la investigación que hemos realizado se registra que tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores se han presentado

iniciativas de ley para regular el cabildeo, ya sea mediante la expedición de una ley específica sobre esta actividad o a través de una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Para una mayor objetividad destacamos la justificación y razones más importantes que plantean los legisladores, así como sus propuestas legislativas en las diversas iniciativas para dar solución a la problemática existente, que fueron presentadas ante el órgano legislativo correspondiente:

1. El 14 de diciembre de 2001, el senador César Jáuregui Robles (PAN) presentó una iniciativa con proyecto de Reglamento del Senado de la República en el cual se propone adicionar un Título Decimoprimero relativo a la labor del cabildeo ante el Senado de la República.

2. El 29 de abril de 2002, el diputado Efrén Leyva Acevedo (PRI), sometió a consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa de “Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas”.

a) Justificación de la iniciativa:

“En el contexto de la modernización del régimen político mexicano, significada principalmente por la alternancia en el poder público en los distintos órdenes de gobierno y por la integración plural de los órganos de representación popular, además de un revitalizado equilibrio de poderes y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, se ha venido observando el surgimiento de organizaciones e individuos dedicados específicamente a labores de cabildeo, como una actividad de carácter profesional cuyo objetivo principal es promover los legítimos intereses, propuestas o puntos de vista de personas, grupos u organizaciones de los sectores social y privado, a fin de armonizarlos con los programas y objetivos de los órganos de representación popular, especialmente los de carácter legislativo, en el marco de las competencias que constitucional y legalmente corresponden a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

De tal forma, el ejercicio profesional del cabildeo o la promoción de causas, realizada por individuos o agrupaciones constituidas para tal efecto ha venido cobrando importancia social, política y económica en nuestro país, de lo cual deviene la necesidad objetiva de producir, con toda oportunidad, un marco regulatorio básico que permita ordenar dichas actividades y darles transparencia y un sentido específico, a la vez que tipificar, prevenir y sancionar, en su caso, las conductas eventualmente irregulares que puedan cometerse en el ejercicio de

dichas tareas.

En todo caso, el cabildeo constituye una actividad jurídica legítima, protegida y garantizada a nivel constitucional bajo las garantías de libre asociación, la libertad de trabajo y el derecho de petición, que requiere, sin embargo de una regulación puntual en tanto involucra la interpretación, representación, transmisión o gestión de intereses privados frente a las instituciones públicas.

De otra parte, la regulación del cabildeo cobra mayor importancia por su interrelación con las actividades políticas organizadas de partidos, grupos parlamentarios y legisladores, en el caso del cabildeo legislativo; y de instituciones, autoridades y servidores públicos, en el caso del cabildeo administrativo, en tanto a través de estas se orientan, en gran medida las decisiones administrativas”.

b) Propuestas de la iniciativa:

- Regular y controlar el cabildeo profesional legislativo, en el nivel Federal.
- Que el cabildeo legislativo se defina como el conjunto de acciones dirigida a los integrantes de las Cámaras, Comisiones, Comités y Grupos de Trabajo, que tengan por objeto influir de manera informada, propositiva y constructiva, en la elaboración, o modificación de proyectos legislativos.
- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales para la actividad de cabildeo.
- Producir un código de conducta de ésta actividad.
- Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo Federal como del Legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.
- Que el cabildeo administrativo sea el que se realice ante el Ejecutivo para promover interés públicos y privados que tienen que ver con la planeación, ejecución y desarrollo de las acciones administrativas y programáticas.
- La creación de un Registro Público nacional de prestadores de servicios profesionales de cabildeo.
- Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabildeos

3. El 7 de agosto de 2002 el Senador Fidel Herrera Beltrán (PRI) presentó una iniciativa con proyecto de Ley Federal de Cabildeo ante el Senado

de la República.

a) Justificación de la iniciativa:

“Es deber de un gobierno democrático el otorgar a la población el mayor número de facilidades para ejercitar su derecho de petición, y para expresar libremente sus opiniones respecto de las leyes y procedimientos normativos. Las prácticas internacionales sobre influencia de los particulares en la elaboración o veto de leyes, no sólo ante las autoridades administrativas del ramo, sino directamente sobre los hombres que construyen los acuerdos que se convierten en normas de observancia general, dan muestra de la preocupación de los gobiernos por regular dicho acercamiento, a fin de que sea transparente, profesional e informado.

Siendo necesario preservar la integridad de las facultades decisorias del gobierno, es preciso que las actividades de cabildeo sean transparentes y reguladas de forma tal, que el pueblo conozca la identidad, gasto y actividades de las personas y organizaciones contratadas para influir en un proyecto legislativo, a favor o en contra.

Para identificar claramente las actividades inherentes al cabildeo o “lobby”, como se denomina en un anglicismo coloquial, estimo conveniente incluir dentro de este género cualquier intento por tratar de influir en la aprobación o veto de una ley o decreto del Congreso.

Asimismo, que comprenda toda actividad cuyo propósito sea apoyar, oponerse, cambiar, modificar o posponer cualquier fase del proceso legislativo o el contenido del mismo; a fin de identificar los gastos erogados por los conceptos anteriores, cuando los realiza el poder legislativo, sin descuidar el incluir en esta regulación todas las contribuciones, honorarios, gastos y demás recursos, de la clase que fueren, vinculados con dichas actividades”.

b) Propuestas de la iniciativa:

- La iniciativa pretende, en primer lugar, establecer que la actividad del cabildeo sea reconocida como una especialidad profesional y legítima, que requiere de habilidad, conocimiento, relaciones y recursos para tener éxito y poder cumplir una función eficaz; y, no menos importante, dar transparencia a las actividades desarrolladas por especialistas en dicha actividad, mediante la obligación de quienes utilizan sus servicios, de dar a conocer en qué proyectos específicos y con qué grupos o personas sostienen reuniones de acercamiento para influir en un sentido u otro la actividad legislativa, identificando el concepto de gasto tanto en el sector

público como el privado al auspiciar dicha influencia, y finalmente, el éxito o fracaso de dichos intentos.

4. Con fecha 30 de marzo de 2004 el Senador Fidel Herrera Beltrán (PRI) presentó un proyecto de decreto que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos denominado “de las promociones ante el Congreso y de la actividad del cabildeo”.

a) Justificación de la iniciativa:

Con el objeto de regular estas actividades que realizan los grupos de poder que generalmente influyen en la expedición de determinados dispositivos legales o en la toma de decisiones públicas, Estados Unidos tiene una regulación normativa al respecto. Por su parte, Costa Rica, Argentina y Perú han preparado proyectos al respecto, introduciendo términos como el de gestores de intereses.

“Es el común denominador la preocupación que existe de establecer un mecanismo de control que garantice la transparencia en la representación de intereses, promoción de causas y atención a grupos de interés público, considerando que el poder legislativo por su naturaleza representativa, es el espacio donde desembocan las inquietudes de la sociedad sobre la agenda legislativa. Sin embargo, hasta este momento, no se había encontrado la fórmula que permitiera dejar a salvo las garantías de libertad de trabajo, de petición y asociación plasmadas en los artículos 5º, 8º y 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

b) Propuestas de la iniciativa:

- En este título se propone que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, que se presenten a cualquiera de las Cámaras, y que guarden relación con asuntos propios de las mismas, serán turnadas por la Mesa Directiva correspondiente a la comisión o comisiones que corresponda, en razón de la naturaleza del asunto de que se trate.
- En este caso, de cada escrito presentado se formará un expediente a efecto de que se cuente con un sistema de control y seguimiento del asunto.
- Existirá una Unidad Especializada de Enlace, la que encargará de establecer y dar seguimiento. Asimismo, dará a conocer a los solicitantes, los nombres del Secretario Técnico y legisladores integrantes de las comisiones a las cuales se turnaron los asuntos, para que puedan

concertar citar o reuniones para exponer los asuntos personalmente. En estas reuniones siempre deberá estar presente, al menos, un legislador miembro de la comisión, un representante de la Unidad Especializada y el Secretario Técnico de la comisión. Después de la primera reunión se puede establecer comunicación permanente vía telefónica y electrónica, con los solicitantes.

- Las comisiones emitirán una resolución que contendrá un balance fundamentado de las observaciones que fueron aceptadas y rechazadas por las comisiones.
- Se señala que las violaciones que se cometan serán sancionadas conforme al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las disposiciones penales aplicables.

5. Con fecha 22 de abril de 2004 la Diputada Cristina Portilo Ayala (PRD) presentó un a iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal de Cabildeo.

a) Justificación de la iniciativa:

“Por excelencia, el cabildeo es la actividad de los grupos de interés para ejercer presión en la elaboración de la legislación de una nación o en la política pública del gobierno. Esos grupos de interés, conocidos también como facciones, grupos de presión e interés especiales, se consideran por los especialistas como un fenómeno natural de un régimen democrático.

En un Estado que se afirma democrático, el cabildeo debiera representar una forma básica de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y en el desarrollo de programas y proyectos gubernamentales. Como mecanismo de participación legítimamente encauzado, enriquecería y fortalecería la democracia misma al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-Estado.

Como instrumento debidamente regulado para influir en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos, debe manifestarse también como elemento para fortalecer a la sociedad civil, al desarrollar y potenciar la capacidad de ésta para que sus

demandas dejen de ser sólo parte del problema y se constituyan en parte efectiva de la solución, asumiendo de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas.

En nuestro país, sin embargo, desarrollar una actividad enfocada a influir en la toma de decisiones de órganos del poder político, generalmente produce sospecha, desconfianza y escepticismo. La reacción social adversa es justificada, innumerables son los casos donde la alteración de las decisiones se ha realizado con propósitos oscuros y contrarios al bien común, valiéndose de sobornos, tráfico de influencias, manejo patrimonialista de información privilegiada y ligas amistosas. En todos, quienes lo han hecho han encontrado en los vacíos legales caminos para burlar impunemente los principios sobre los cuales se fundamentan los fines y el funcionamiento de los entes públicos.

Ante esta realidad de crecimiento de los grupos de interés y sus cabilderos (así como las causas que promueven), no sólo para el ámbito político o gubernamental, sino también para los intereses de las organizaciones, instituciones, empresas y en general de la sociedad civil, resulta cada vez más apremiante encauzar adecuadamente el cabildeo. La nueva coyuntura política exige transparentar, reglamentar, posicionar al cabildeo como pieza de la arquitectura institucional, para que de esta manera contribuya efectivamente al fortalecimiento de la democracia”.

b) Propuestas de la iniciativa:

- Establecer normas básicas para el ejercicio transparente, honesto y probo de la actividad de cabildeo que se realiza ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Transparentar el ejercicio de cabildeo, a fin de evitar la práctica viciada de tráfico de influencias, o manejo de información privilegiada; institucionalizando dicha figura como instrumento al servicio de la sociedad civil, la cual sea complementaria al proceso de representación popular.
- Crear un Registro Público, a efecto de inscribir a quiénes realicen actividades de cabildeo, logrando con ello identificar a los cabilderos y los temas que éstos aborden en los ámbitos legislativo o ejecutivo.
- Prohibir el ejercicio de la actividad de cabildeo o gestión de intereses a servidores públicos, durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber terminado su encargo, al igual que sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado, así como a inhabilitados para ejercer cargos públicos; fallidos o concursados no

rehabilitados judicialmente; y a los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos hasta el cumplimiento de su pena.

6. Con fecha 8 de diciembre de 2004 los Diputados Antonio Morales de la Peña y Federico Doring Casar (PAN) presentaron una iniciativa de “Ley Federal de actividades de promoción de intereses particulares”.

a) Justificación de la iniciativa:

“1. El presente decreto de ley tiene como finalidad dictar disposiciones en materia de regulación legal de actividades de promoción de intereses y asuntos que los particulares hacen, como individuos, grupos u organizaciones, ante los órganos y servidores públicos del Estado, cuando tienen como fin lícito ejercer algún tipo de persuasión o convencimiento respecto a las decisiones y acciones que compete a éstos adoptar y ejecutar en el ámbito de su competencia.

A partir del enfoque central de esta ley, las actividades que son objeto de regulación de la misma conciernen al ejercicio del derecho de petición, mismo en el que se fundamentan, aunque realizadas de manera sistemática y remunerada por agentes privados a favor de la defensa del interés particular de individuo, grupo u organización que puede verse afectado por las decisiones o acciones de la autoridad, en la medida en que ésta no ha previsto consecuencias lesivas o perniciosas de su acción respecto al interés público.

Se trata de un campo de acción distinto de la procuración e impartición de justicia, pues las actividades de promoción no tienen carácter de querrela o demanda legal, no comprenden litigio judicial y tienen como cauce una interlocución entre un particular o grupo de particulares organizados para dar a conocer sus puntos de vista, sus intereses y su opinión ante decisiones por adoptar por parte de un servidor público con facultad legal de decisión respecto de asuntos de política pública, programas gubernamentales o la creación y modificación de leyes.

Ante ese objeto, es de interés público proveer las disposiciones normativas necesarias y suficientes para que en el desarrollo de tales actividades de promoción de intereses no sean conculcadas las garantías individuales, como tampoco se lesione el interés general a partir de actos privados que, aunque lícitos, puedan afectar el desempeño de la función pública y el ejercicio del cargo público, al transgredir principios fundamentales a que deben sujetarse, tales como el apego a la legalidad, la honradez, la eficacia y la imparcialidad.

2. Los particulares en todo momento buscan hacer valer sus intereses ante las

políticas y acciones de la autoridad. Que los actos elegidos por ellos para lograr ese cometido sean lícitos o no, es una cuestión que determina la ley. Ni la consulta a la autoridad por parte de individuos o grupos particulares, ni la promoción de los intereses lícitos de tales individuos o grupos constituyen en sí mismos actos que deban ser restringidos por la ley. Lo son solamente en el supuesto de que tales sujetos estén impedidos o limitados por mandato judicial, atenten contra derechos de terceros, alteren el orden y la paz pública, o bien que los fines que persiguen sean contrarios al interés público, de acuerdo con la ley.

Los actos de autoridad suponen decisiones y acciones gubernativas que conciernen y afectan los intereses de los particulares, para supeditarlos al interés público que debe prevalecer por encima de aquellos. Los particulares tienen el derecho de hacer saber a la autoridad cuando una decisión o acción de ella puede dañar sus intereses, así como buscar que la autoridad considere aspectos que a juicio de los primeros no ha previsto.

Desde ese punto de vista, la actividad de promoción de intereses de los particulares ante las autoridades no es en absoluto inédita, como tampoco ha carecido de cauce legal e institucional. La representación democrática es el ámbito principal, pero no el único, en el que han tenido lugar acciones emprendidas por individuos y grupos sociales en defensa o reivindicación de intereses, incluso compartidos por una minoría.

En efecto, las instituciones gubernamentales disponen de órganos encargados de atender solicitudes, quejas y recomendaciones de cualquier individuo que ejerza el derecho de petición, respecto de asuntos particulares que son afectados por la función pública, el desempeño de la misma y la preservación o cambio del interés público fundamental, respecto de un determinado ámbito de acción en la sociedad.

De manera que la acción de un individuo, grupo social u organización civil en defensa de sus intereses particulares tiene fundamento en nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución Política establece determinadas garantías a todo individuo, que sólo tienen como única restricción la de supeditarse a lo establecido en ella y las leyes que de ella emanen. Entre esas garantías destacan la libertad de expresión, de asociación y de ocupación, que no tienen mayor limitación que tener un objeto lícito. Así, cualquiera puede dedicarse a la profesión que le convenga siendo lícita, siempre que no sea impedida por mandamiento judicial, por atacarse derechos de terceros o por resolución gubernativa.

Dado que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado y que los individuos se pueden asociar y reunirse con un fin lícito, y puesto que los servidores

públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 9 y 8 de la Constitución Política, se tienen bases legales para el desarrollo de las actividades de promoción de intereses particulares de individuo o de grupo cuando el fin de los mismos es lícito. La cuestión de determinarlo está sujeta a las normas particulares y secundarias que derivan de las disposiciones constitucionales señaladas. En ese marco se inscribe la presente ley.

3. Hay quienes prefieren seguir utilizando el término “cabildeo” para referirse a las actividades de promoción del interés particular de individuos o grupos de la sociedad ante la autoridad administrativa o legislativa. Otros reservan el anglicismo “lobbyng” para denominarla. Hay quienes desde una óptica académica distinguen uno y otro término como referidos a actividades distintas entre sí, aunque sin una argumentación solvente.

Lo cierto es que puede distinguirse, empíricamente, una actividad de promoción que se conduce a partir de una interlocución que involucra al promotor y al servidor público, cuyo fin es que el primero persuada al segundo acerca del sentido y contenido de la decisión pública. Para eso se disponen de recursos de diversa índole, entre los que destaca la representatividad no política de los promotores respecto a otros individuos, grupos u organizaciones que comparten el interés promovido y cuyo comportamiento puede, en conjunto, afectar el desarrollo de una actividad económica o social.

Aunque tal interlocución tenga lugar mediante la relación formal e institucional entre, por una parte, gobernantes, autoridades administrativas o representantes democráticos y, por la otra, individuos, grupos de individuos u organizaciones civiles y sociales, es evidente que cuando se trata de organizaciones mercantiles o lucrativas la interlocución entraña situaciones de mayor riesgo para el interés general, tales como incurrir en irregularidades en el uso de la autoridad, intercambio de prerrogativas, transacciones indebidas o acuerdos que otorgan ventajas o suponen discriminación de terceros, puesto que los promotores pueden disponer y valerse de recursos materiales y de otra índole para ejercer la persuasión o el convencimiento ante el servidor público.

En todo caso, queda claro que la delimitación entre los intereses representados legítimamente por el servidor público y los intereses impulsados por quienes intervienen en los actos de promoción o cabildeo es susceptible de manipulación, puede ser vulnerada y depender de la conducta que adopten los involucrados, en ausencia de reglas que la constriñan o faculten. De allí la importancia de establecer tales reglas que ordenen y orienten la conducta de los particulares y los

servidores públicos en las acciones y los actos de promoción de intereses distintos al interés público general.”

b) Propuestas de la iniciativa:

- Esta ley consta de 28 artículos y su finalidad es establecer las bases generales que normen las actividades de promoción de intereses particulares, que con fines de lucro realicen individuos u organizaciones privadas ante los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.
- Se entiende por cabildeo a toda la actividad de interlocución, realizada por personas físicas o morales de manera profesional y remunerada, que tenga como propósito dar a conocer información y persuadir acerca de opiniones de terceros respecto de un asunto público que sea objeto de deliberación, decisión o resolución en curso por parte de servidores públicos de los órganos del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo Federal.
- Toda acción de promoción de intereses particulares o de cabildeo en nombre y representación de terceros tendrá carácter de servicio profesional remunerado, para cuyo ejercicio el promotor deberá acreditar la autorización expresa que le otorgue el tercero representado y deberá ser inscrita junto con la personalidad del promotor ante el Registro Público indicado en esta ley.
- Los promotores con fines de lucro de intereses particulares serán considerados sujetos activos de las actividades dirigidas a establecer una interlocución sistemática dirigida a representar a terceros ante los servidores públicos de los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, con el propósito de dar a conocer información, opiniones fundamentadas y persuadir respecto de hechos, demandas, necesidades, problemas y propuestas de solución que deban ser considerados o atendidos por los órganos de decisión administrativa o legislativa, en el ámbito de su competencia respectiva.
- En los órganos de los Poderes Públicos Federales se expedirán Reglamentos que regulen las obligaciones de publicidad y registro público de las acciones de promoción de intereses a que se refiere la ley.
- Los servidores público presentarán un informe semestral ante el registro público, de promociones aceptadas y atendidas en el ámbito de su competencia, así como acerca del curso, los incidentes y resultados de

la interlocución con el cabildero.

- El registro público correspondiente podrá suspender temporalmente la vigencia o dar de baja definitivamente la acreditación y autorización al cabildero que trasgreda o viole lo dispuesto por esta ley y el reglamento que se refiere a la misma.
- Las violaciones en que incurran los cabilderos se castigarán con la suspensión o pérdida del registro y la inhabilitación para realizar servicios de cabildeo durante dos años, independientemente de las responsabilidades penales o administrativas en que puedan incurrir conforma a la legislación federal aplicable.
- La falsedad de cualquier información aportada al registro público implicará la cancelación de la autorización y la imposibilidad de reinscribirse por un lapso de diez años, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

7. Con fecha 24 de agosto de 2005 la Diputada Cristina Portillo Ayala (PRD) presentó una iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 214 al 224 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Justificación de la iniciativa:

“La pluralidad y el equilibrio políticos que se viven actualmente en las Cámaras ha provocado que tanto en los sectores económico y social, como en el Poder Ejecutivo, se creen instancias permanentes de interlocución con el Congreso de la Unión y que se multipliquen las actividades de cabildeo.

Es práctica cotidiana la actividad de diferentes grupos de interés desplegando acciones de asesoría, contactos personales, representaciones legales, difusión de información, buscando influir en el proceso mismo de formación de disposiciones de carácter general. En el seno de organizaciones políticas, económicas y sociales cada vez surgen más unidades de enlace encargadas del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación del trabajo legislativo; proveer de información técnica a legisladores en lo individual o a comisiones dictaminadoras, así como dar seguimiento puntual a todos los temas que resultan de su interés.

Esta realidad exige transparentar, reglamentar, posicionar al cabildeo como pieza de la arquitectura institucional, para que de esta manera contribuya efectivamente al fortalecimiento de la democracia. En un Estado que se afirma

democrático, el cabildeo debe representar una forma básica de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y en el desarrollo de programas y proyectos gubernamentales. Como mecanismo de participación legítimamente encauzado, enriquecerá y fortalecerá la democracia misma al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-Estado.

Como instrumento debidamente regulado para influir en el diseño y formación de normas de carácter de general debe manifestarse también como elemento para fortalecer a la sociedad civil, al desarrollar y potenciar la capacidad de ésta para que sus demandas dejen de ser sólo parte del problema y se constituyan en parte efectiva de la solución, asumiendo de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas.

En este contexto, la presente iniciativa tiene como objetivos esenciales: institucionalizar la figura del cabildeo en el ámbito parlamentario federal como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia; y transparentar el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, “amiguismo político” o de manejo patrimonialista de información privilegiada.

La finalidad es que la influencia de los grupos de interés en las Cámaras del Congreso de la Unión se manifieste como complementaria al proceso de representación popular y nunca como un sustituto de ésta. También que el cabildeo se revele como legítima y efectiva fuente de información para que los productos legislativos se manifiesten con el mayor fundamento posible, considerando al mismo tiempo las opiniones individuales, de ciudadanas y ciudadanos, y las colectivas, de organizaciones sociales y políticas”.

b) Propuestas de la iniciativa:

- Institucionalizar la figura del cabildeo en el ámbito parlamentario federal como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquezca y fortalezca la democracia, y transparente el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, “amiguismo político” o de manejo patrimonialista de información privilegiada.
- Institucionalizar las actividades cabildeo a través de la creación del registro público de cabildeo de la Cámara de Diputados y del registro público de cabildeo de la Cámara de Senadores. Ordenando que dichos registros sean públicos y que los titulares de los mismo se encarguen de:

poner a disposición del público las inscripciones existentes en los libros del registro y de los documentos que estén archivados, relacionados con las inscripciones; expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los libros del registro y de los documentos relativos; desarrollar sistemas computarizados de clasificación y codificación para maximizar el acceso público al material inscrito; publicar semestralmente mediante boletín oficial y en un sitio de Internet una lista completa de los cabilderos y sus representados.

8.- Con fecha 22 de noviembre de 2005 el Diputado Alejandro Ismael Murat Hinojosa (PRI), presentó una iniciativa con proyecto de ley para regular el cabildeo y la gestión de causas.

a) Justificación de la iniciativa:

“Sin lugar a dudas, en los últimos años se ha incrementado la labor de diversas organizaciones, cámaras, grupos de interés y empresas profesionales de cabildeo para promover causas, intereses legítimos, iniciativas o incidir en las políticas públicas y, en general, en el proceso de toma de decisiones de nuestro país, resultado de la cada vez mayor división de la representación política y autonomía de los órganos del Estado.

Estas labores pueden ser de gran utilidad para el proceso mismo de toma de decisiones porque aportan información de la sociedad sobre el impacto que tendrían determinada legislación o políticas en su aplicación e incrementan la participación de la sociedad organizada en las tareas públicas.

El cabildeo, por tanto, como actividad profesional, regulada y organizada, es un espacio para la participación ciudadana. Es un canal por el cual los particulares alleguen información de primera mano, impresiones y análisis a los legisladores y servidores públicos que contribuyan a un mejor desempeño de los mismos y a la formulación más atinada de leyes y políticas públicas.

Porque las causas de la sociedad y los legítimos intereses de sus sectores deben ser considerados durante el análisis, deliberación y diseño de leyes, reglamentos y políticas, como lo previene la Carta Magna en el derecho de petición y de audiencia.

Sin embargo, los casos recientes de ciertas empresas de confundir esta participación legítima o de funcionarios que promueven el tráfico de influencias, evidencian la necesidad de transparentar las actividades de cabildeo y de promoción de causas, para evitar el desvío de sus verdaderos fines.

Porque el cabildeo y la gestión de causas es una actividad legítima que siempre ha

existido y que debe incluso prestigiarse en su ejercicio por cuanto puede aportar al diseño de mejores instrumentos para el país, el hacer públicos y transparentes sus acciones es indispensable tanto para las instituciones públicas como para los propios servicios profesionales de cabildeo. La transparencia generará la confianza en estos procesos y en su beneficio para la democracia participativa”.

b) Propuestas de la iniciativa:

- Crear la Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas para establecer las normas para el ejercicio transparente y honesto de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular, teniendo los siguientes objetivos:
- Encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público;
- Transparentar las acciones de cabildeo y gestión de causas;
- Hacer del conocimiento público la identidad, actividades, causas e intereses legítimos de los cabilderos.

9.- Con fecha 10 de noviembre de 2005 la Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés (PVEM), presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un Título Sexto denominado “De la Participación ciudadana y el cabildeo legislativo” compuesto por los artículos 136 al 141 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Justificación de la iniciativa:

“Como resultado del proceso de transición en la democracia electoral y participativa que vive nuestro país desde hace algunas décadas, el poder político y la representación popular se han diversificado en el contexto de un sistema de partidos políticos real y vigoroso, lo que ha determinado tanto la alternancia partidista en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, como la representación de una amplia gama ideológica y política en ambas cámaras del Congreso de la Unión; así como en la totalidad de los cargos de elección popular en todas las entidades federativas del país.

De igual forma, a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, lograda en el proceso electoral del año 2000, se ha hecho también necesario un esquema eficiente de cooperación y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo,

basado en el mutuo respeto de sus respectivas atribuciones, y que hasta la fecha, independientemente de algunas vicisitudes y explicables diferendos, ha resultado en beneficio de la democracia mexicana.

Bajo esas nuevas condiciones, se ha renovado también el interés ciudadano por la participación directa y corresponsable en la función legislativa y del poder público, por lo que es necesario revisar los mecanismos parlamentarios con que actualmente cuenta el Congreso de la Unión para promover y fomentar la participación ciudadana, más allá de la simple representación político-partidista y de instancias meramente burocráticas de gestión legislativa o de atención popular, para generar verdaderos espacios de interacción de la ciudadanía con los legisladores, especialmente en aquellos asuntos de mayor sensibilidad social e interés público.

De otra parte, también como producto de la profunda transformación del sistema político nacional y de una revalorada importancia de los procesos legislativos y administrativos y sus efectos para la vida económica, social y cultural del país, se ha venido demostrando la necesidad de regular uno de los aspectos más sensibles de la relación de los gobernados frente al poder público, como es el relativo a la representación, gestión o promoción de asuntos e intereses de distintos actores del orden público y privado frente a los órganos de poder público, especialmente del Poder Legislativo.

En ese tenor, las actividades profesionales de cabildeo y representación de intereses que realizan diversas empresas o individuos ante el Congreso, requieren de ser reconocidas legalmente y reguladas suficientemente, a efecto de evitar, en la medida de lo posible, irregularidades que, ante la existencia de lagunas legales que prevean tales actividades, pueden incidir de manera negativa en el trabajo de los legisladores o en la opinión pública sobre el mismo.

Al efecto, y conforme a las experiencias en otros países, a la incipiente práctica profesional del cabildeo en nuestro propio sistema y algunas iniciativas y propuestas que en la materia se han formulado recientemente para la regulación de esa actividad, estimamos necesario que la normatividad correspondiente contemple algunos aspectos que estimamos indispensables.”

b) Propuestas de la iniciativa:

- En este proyecto se señala que el cabildeo consiste en la realización de todo tipo de acciones, gestiones, consultas y promociones que desempeñen profesionalmente personas físicas o morales, por sí o por interpósita persona, frente a los legisladores en lo individual, o ante los órganos

legislativos colegiados, a efectos de incidir positivamente en el ejercicio de la función legislativa. Su función principal es aportar a los legisladores conocimientos e información suficiente, organizada, y puntual, sobre los intereses, puntos de vista u opiniones de grupos, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, respecto de determinados asuntos materia del trabajo legislativo.

- Se establece que las comisiones de trabajo legislativo, los legisladores en los individual y el personal de apoyo parlamentario están obligados a atender, sin distinciones ni preferencias, las solicitudes de audiencia, peticiones y propuestas que les sean dirigidas por los ciudadanos y sus diversas organizaciones, o por quienes de dediquen de manera profesional y remunerada a tareas de cabildeo.
- Al inicio de cada legislatura, cada Cámara integrará y actualizará un registro público de cabilderos profesionales, en el que podrán acreditarse todos aquellos ciudadanos, organizaciones y grupos de interés, que pretendan realizar formalmente promociones, peticiones o actividades profesionales de cabildeo legislativo.

El cabildeo profesional es una actividad reservada para particulares, nacionales de del extranjero, frente a diversos órganos del Poder Legislativo.

En todas las propuestas legislativas que se han ventilado, existen puntos de contacto como el establecimiento de responsabilidades y sanciones que eviten la corrupción de esta práctica y pueda cumplir con su objetivo.

3. Estado procesal actual de los proyectos legislativos

Después de haber hecho una síntesis de los proyectos legislativos en materia de cabildeo, se concluye como parte del procedimiento legislativo en lo siguiente:

- a) los proyectos legislativos presentados en la Cámara de Senadores fueron dictaminados improcedentes, supuestamente porque vulneran las garantías constitucionales; aunque sería materia de estudio los argumentos de inconstitucionalidad; sin embargo la propia Comisión Dictaminadora de Gobernación dejó asentado en el dictamen la necesidad de que la actividad de cabildeo debe ser regulada en el Poder Legislativo que por su naturaleza es el espacio donde confluyen los intereses de la sociedad.**

b) sin embargo en la Cámara de Diputados los proyectos legislativos presentados en ésta materia, con fecha 27 de abril de 2006 fueron dictaminados y tomados en consideración favorablemente, aunque insuficientemente, en el proyecto de decreto que expide el reglamento de la Cámara de Diputados y que se encuentra actualmente como dictamen de primera lectura. No obstante ésta determinación de los legisladores representa un avance en la materia que se trata.

Como se puede observar de los antecedentes doctrinales, estudios de derecho comparado y proyectos legislativos de representantes de las diferentes fuerzas políticas del Congreso señalados en el presente trabajo, se coincide en la necesaria regulación de las actividades profesionales de cabildeo frente al Poder Legislativo, sobre todo como un reconocimiento de que tales actividades surgen del legítimo ejercicio de las garantías constitucionales de libertad de trabajo, asociación y petición, además de representar una eficiente modalidad de colaboración y coparticipación de los sectores social y privado en la función legislativa lo que sin duda alguna, enriquece nuestra democracia participativa.

Lo anterior en virtud del problema que se ha venido suscitando en torno a ésta figura de cabildeo, está relacionado con la ausencia de normatividad en el Congreso de la Unión que defina los mecanismos para la concertación de espacios de negociación además de contar con un código de ética para los legisladores, por lo que la centralización de la toma de decisiones obliga a los grupos de interés a reunirse solo con los interlocutores legislativos que son claves al interior de los grupos parlamentarios y órganos legislativos de las Cámaras del Congreso. Esto genera una dinámica que excluye, no solo la vigilancia de la ciudadanía, sino también la de los mismos legisladores ya que no existe ningún tipo de restricción o reglas de conducta para los cabilderos, ni se regula el trato que nuestros representantes pueden conceder a estos. Así como la ausencia de transparencia en torno a los costos del cabildeo en nuestro país.

Hacemos votos porque esta figura del cabildeo sea legislada para bien de nuestra democracia participativa y de México.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos extraer del desarrollo de este trabajo, son las siguientes:

Primera. El cabildeo es un medio que permite la participación de la ciudadanía en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos.

Segunda. Es en un sistema democrático, en un régimen de separación de poderes en donde el marco legal propicie claridad en la discusión política, donde el cabildeo rinde frutos, toda vez que estos elementos garantizarán la transparencia necesaria para que se lleven a cabo las negociaciones políticas entre los actores involucrados.

Tercera. En Estados Unidos la Ley que regula las prácticas de cabildeo es la “Lobbying Disclosure Act of 1995”, la cual se expidió con la finalidad de evitar una indebida o errónea influencia por quienes son pagadas para influir en el proceso legislativo.

Cuarta. Una de las inquietudes que llevan a nuestros legisladores a regular esta figura del cabildeo reside en la necesidad de evitar que esta práctica que relaciona a los gobernantes con los gobernados, se llene de vicios y se corrompa.

Quinta. La clave de regular el cabildeo radica también en la reelección de los legisladores que permita la profesionalización de los mismos así como de impulsar el servicio profesional de carrera para el personal de apoyo técnico al trabajo legislativo; por lo que dicho sistema debe ser una realidad para alcanzar la normalidad democrática en el país.

Sexta. La figura jurídica del cabildeo no obstaculiza ni substituye de ninguna manera la representación política, sino que ambas son complementarias, pero es importante que exista una normatividad que impida que el cabildeo sea un mecanismo exclusivo de aquellos que tienen más posibilidades de acercarse a los legisladores.

Séptima. De los proyectos legislativos que se han presentado para regular el cabildeo, se puede observar que coinciden en cuanto a establecer un

registro con una base de datos que permita identificar y transparentar las cuestiones que son gestionadas, así como establecer cierto tipo de responsabilidades y sanciones en caso de incumplimiento a las normas y lineamientos que se establecen.

Octava. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se siente un avance en la regulación de ésta figura del cabildeo, lo que representa un enriquecimiento a nuestro sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Piñeiro, Armando. "Lobbying: la trama secreta", Editorial Valletta. Buenos Aires, Argentina, 2000.

Berlín Valenzuela Francisco, Diccionario Universal de términos Parlamentarios.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1998, México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

CRS Report for Congress. Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules. September 14, 2001.

Dávila Estefan David y otro; Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México; "El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana". México, 2005. Pág. 30

Graham K. Wilson. Interest Groups. Basil Blackwell. Great Britain 1990.

Garita Alonso Pedro Miguel Ángel, Estudio Metodológico de los Sistemas Políticos Contemporáneos. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. 2002

Kevin W. Hula. Lobbying. Ed Limusa, México. 2002.

Lerdo de Tejada C" Sebastián y otro. "El Lobbying en México". Editorial M.A. Porrúa. México, 2004.

Mazey Sonia and Richardson Jeremy. Lobbying in the European Community. Oxford University Press. Great Britain, 2002.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás. "Los grupos parlamentarios". Editorial Techos. Madrid, 1989.

Serra Rojas Andrés. Diccionario de Ciencia Política; Fondo de Cultura Económica. México 1998. Pág. 139

"Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Madrid. 1992.

Páginas de internet consultadas:

www.luneta.apec.org/mcd/publicaciones

www.miespacio.org/contlinvest

www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/2P02/Abril/cabildeo/3.htm

www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/11/10/1&documento=16

www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/02/23/1&documento=10

<http://diputados.pan.org.mx/web/pan/hoyca m/despliega.asp?id=543938>

www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/03/30/1&documento=15

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/59/2004/dic/ Anexo-I 09dic.html#lni20041209Doring>

www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/08/17/1&documento=28

<http://gaceta.diputados.gob.mx/gaceta/59/2006/abr/20060427-I.html>

EL CABILDEO EN MÉXICO EN MATERIA FEDERAL

MAURICIO REYNOSO LAUREANO*

* Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

EL CABILDEO EN MÉXICO EN MATERIA FEDERAL

INTRODUCCIÓN

El cabildeo o *lobbying*, es un tema que siempre resulta de gran actualidad. Se puede afirmar que la práctica del cabildeo es tan antigua como la posibilidad misma de ejercer influencia en las decisiones políticas de las autoridades del Estado. Sin embargo, en los últimos años, y debido a la transformación democrática del sistema político mexicano –concretamente a partir del año de 1997–, la práctica del cabildeo en México ha sufrido una transformación radical que constantemente pone a dicho tema sobre la mesa. Constantemente se escuchan voces que reclaman una regulación legal en la materia.

El propósito del presente trabajo es proporcionar un marco teórico que sea de utilidad en caso de que, eventualmente, se decida legislar en la materia.

Analizaremos el concepto de cabildeo que aporta la Teoría Política y abordaremos el problema concerniente a elaborar un concepto jurídico que nos pueda ser de utilidad para definir, de manera precisa, qué tipo de facultades, y de qué autoridades, pueden ser objeto de cabildeo y, por lo tanto, reguladas jurídicamente.

Los abusos vinculados a la práctica del cabildeo son universales, de la misma manera como lo pueden ser sus bondades en un sistema político democrático representativo. Por tal motivo procuramos exponer, de la manera más clara y resumida posible, los principales argumentos a favor y en contra del cabildeo; y nos cuestionamos acerca de la necesidad de que exista una legislación específica para regular dicha práctica.

Asimismo, echaremos un vistazo a la experiencia de otras naciones, para conocer qué soluciones legislativas han adoptado en la prevención y combate a los abusos vinculados a la práctica del cabildeo, así como en el aprovechamiento de sus virtudes democráticas. Siempre teniendo muy presente que ni siquiera dichas naciones han logrado una solución plenamente satisfactoria a los problemas que les plantea dicha práctica.

Pero no olvidamos que cada nación es distinta y ha tenido sus propias formas de desarrollo histórico en materia política. Los regímenes políticos de las naciones tienden hacia la democracia o hacia el autoritarismo; hacia el parlamentarismo, el presidencialismo o la monarquía; las naciones tienen diferentes grados de cultura política; mayor o menor organización de grupos sociales; mayor o menor desarrollo económico; mayor o menor

influencia económica relativa de los sectores público y privado; mayor o menor corrupción; mayor o menor influencia de factores reales de poder distintos al Estado; diferentes prácticas y costumbres políticas, etc. Todos estos factores determinan las formas particulares como se practica el cabildeo en cada nación y, desde luego, las especiales formas como en cada país se busca abusar de dicha práctica.

Luego entonces, si bien es cierto que es importante aprovechar la experiencia de naciones desarrolladas en la materia, también es indiscutible debemos analizar la propia experiencia histórica mexicana, así como nuestra situación jurídica y política actual. Por tal motivo, en el presente trabajo hacemos un breve análisis sobre la forma como históricamente se ha practicado el cabildeo en México a partir de la época posrevolucionaria, es decir, desde que nos rige la Constitución de 1917, hasta el día de hoy; haciendo especial énfasis en los cambios ocurridos en el sistema político mexicano a partir del año 1997, y la forma como determinaron una importante transformación en la práctica del cabildeo contemporáneo en México.

Finalmente, hacemos un esfuerzo por aterrizar nuestro concepto jurídico de cabildeo y comprobar si realmente es útil para la elaboración de una eventual legislación en la materia; concretamente, verificar si sirve como criterio más o menos certero para determinar qué tipo de facultades de los poderes federales pueden ser objeto de cabildeo y, por lo tanto, reguladas jurídicamente. De esta manera, clasificamos las principales funciones constitucionales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, distinguiendo aquellas respecto de las cuales puedan ejercerse actividades de cabildeo y, por lo tanto, susceptibles de regulación.

Dejaremos para una investigación posterior todas las cuestiones relativas a la técnica legislativa: fundamento constitucional de la práctica del cabildeo; limitaciones constitucionales para una posible regulación; facultades constitucionales para legislar en materia de cabildeo; principales aspectos que debe contener una legislación en la materia para ser eficaz; los aspectos de la legislación norteamericana que pueden ser útiles en México y los que no; registro público de cabilderos; transparencia y acceso público a la información en materia de cabildeo; obstáculos legales para la transparencia; infracciones a la ley y sanciones; autoridades encargadas de la aplicación de la ley; etc.

Pero antes de comenzar queremos hacer una aclaración metodológica: el presente *es* un trabajo de investigación eminentemente jurídica. No es, sin embargo, un análisis *dogmático jurídico*, entendido este como el análisis que parte de la ley, que se circunscribe únicamente al ámbito *legal*, y se limita a describir, interpretar, clasificar, y

señalar las congruencias e incongruencias técnicas de las leyes.

Ciertamente, el presente trabajo tiene aspectos de dogmática jurídica, pero necesariamente tenemos que exceder este ámbito de investigación por una sencilla razón: hoy en día no existe en México una ley que regule el cabildeo y que sirva como sustento para un análisis dogmático jurídico a la misma.

Ahora bien, siendo el cabildeo una práctica *extrajurídica* o, mejor dicho *extralegal*¹, es decir, que no está legalmente regulada, pero que indudablemente incide en el *orden jurídico*² nacional, hemos optado por hacer un análisis del tipo *sociología jurídica*. Esto es, “sin abandonar los aspectos teóricos de estudios que así lo requieran, el derecho, como objeto de la investigación jurídica, hoy en día debe estudiarse a partir de la interacción entre las normas con la realidad social que pretenden regular.”³

Una investigación jurídica de este tipo necesariamente debe echar mano de sus ciencias auxiliares, en la medida en que resulten útiles para lograr un acercamiento científico y objetivo con la realidad social, es decir, un acercamiento basado en hechos, ideas, conceptos y definiciones generalmente aceptados por las ciencias, y no dejar la interpretación de la realidad, es decir, del hecho social, al criterio subjetivo del investigador. Así se evita la proliferación de categorías o conceptos propios del investigador que en muchas ocasiones no aportan nada nuevo, sino que expresan con poca claridad ideas y conceptos ya establecidos por otras ciencias.

No consideramos que esto le reste rigor metodológico al presente trabajo, sólo porque el enfoque no sea eminentemente *técnico*. Ciertamente, el método sociológico jurídico de investigación, al prestar atención al hecho social como fuente real del Derecho, es el idóneo cuando se pretende, en una investigación de este tipo, dar las bases teóricas para la creación de una *nueva ley*. En tanto que un método que sea predominantemente dogmático jurídico es el indicado para investigaciones que pretendan hacer la exposición sistemática de un tema, o bien dar las bases para reformar las lagunas, incongruencias o irregularidades técnicas de las leyes *ya existentes*.

¹Que el cabildeo sea una práctica extralegal, no quiere decir que sea ilegal (contraria a las leyes). Ciertamente la práctica del cabildeo tiene fundamento en garantías constitucionales, fundamentalmente en el Derecho de Petición y en la Libertad de Expresión, consagrados en los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el hecho de que dicha práctica se ejercite dentro de un marco de libertades con fundamento constitucional, no quiere decir que se trate de una figura jurídica prevista y regulada por las leyes. Esto sería tan absurdo como considerar al acto de respirar como un acto jurídico regulado únicamente porque se funda en el Derecho a la Vida. Por tales motivos, consideramos que el cabildeo simplemente se trata de una actividad extralegal, en tanto que actualmente no está regulada por las leyes mexicanas.

²Para una mejor aproximación al concepto de lo que es el orden jurídico y su distinción respecto al orden legal o Derecho legislado, se recomienda la obra de Grossi, Paolo, *El orden jurídico medieval*, Madrid, editorial Marcial Pons, 1996, 242 pp.

³López Ruiz, Miguel, *La investigación jurídica*, México, UNAM, 2005, p. 31

Así pues, en la elaboración del presente trabajo nos hemos auxiliado de algunos conceptos de la Teoría Política que han resultado de gran utilidad para la elaboración de un concepto jurídico -hasta ahora inexistente- de lo que es el cabildeo y, más aún, aterrizar dicho concepto hasta definiciones jurídicas concretas en la materia.

Estamos muy conscientes de que nuestro papel como investigadores jurídicos es el de hacer estudios *teóricos*, quedando desde luego reservada al legislador la facultad de tomar decisiones *políticas* que se plasman en las leyes. Por tal motivo, omitimos dar sugerencias en cuanto a la redacción o contenido concreto de una eventual ley en materia de cabildeo.

Pero como también estamos conscientes de que nuestra función como investigadores parlamentarios es hacer investigaciones que resulten útiles para los legisladores, no podemos dejar de señalar los principales aspectos generales que debe comprender una eventual ley en materia de cabildeo que pretenda ser eficaz y apegada a la Constitución, pero sin que esto, de ninguna manera, refleje una postura *política* en el tema.

I. ¿QUÉ ES EL CABILDEO?

Muchas cosas distintas se han dicho acerca del origen de las expresiones “*lobby*”, “*lobbying*” (cabildeo: acción y efecto de cabildear) y “*lobbyist*” (cabildero: el que cabildea). Algunos autores afirman que dichas expresiones tienen su origen en las antiguas prácticas de cabildeo ante el Parlamento inglés; otros, dicen que su origen es norteamericano.

La versión historiográfica que más detalle y precisión aporta respecto al origen de dichas expresiones es también la más pintoresca. Afirma que se deben al Presidente norteamericano Ulysses S. Grant, quien fue el décimo octavo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica y gobernó de 1869 a 1877.

Se dice que su esposa desaprobaba su afición a la bebida, de manera que el Presidente Grant, durante su primer periodo, acostumbraba escaparse de la Casa Blanca al bar del hotel Willard, en el centro de Washington D.C. Sus visitas al hotel Willard pronto se hicieron muy conocidas. Aquellos que deseaban uno o dos minutos con el Presidente para hacerle peticiones esperaban en el “*lobby*” del hotel para acorralarlo mientras entraba o salía del bar. Frustrado por la creciente multitud de peticionarios, Grant frecuentemente se quejaba de los “*lobbyists*” que se cruzaban en su camino.

Todos sabemos que el tema del cabildeo es de gran actualidad y que genera mucha controversia. Constantemente se habla del cabildeo y de los

casos de gran impacto mediático pero, ¿quién lo define con precisión?

En México, al día de hoy, el cabildeo no está legalmente regulado y, por lo tanto, no existe una definición legal del mismo. Por su parte, la doctrina jurídica mexicana apenas se ha ocupado de este tema y en todo caso haciéndolo de manera parcial, es decir, ya sea circunscribiéndose únicamente al ámbito parlamentario, o bien al cabildeo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, o bien al cabildeo que practica el Estado mexicano como instrumento de política exterior.

Es la Teoría Política la que más se ha ocupado del estudio del cabildeo y, aunque son múltiples las definiciones que aporta, la mayoría de ellas también adolecen de ser parciales.

Si intentamos un concepto de cabildeo que sea lo más amplio y sencillo posible, y que abarque a la mayoría de las definiciones proporcionadas por la Teoría Política, podemos afirmar que el cabildeo es *el intento de influir en las políticas del Estado*.⁴

Este concepto nos proporciona un criterio muy importante al señalar, en términos generales, que el cabildeo busca influir en las *políticas del Estado*. ¿Pero qué son las políticas del Estado? ¿Cómo logramos plasmar esta idea en un concepto jurídico?

Una cosa es tener un concepto de cabildeo acorde con la idea dominante en teoría política y otra, muy distinta, es lograr una definición jurídica como debe ser: precisa, que en cualquier caso nos proporcione un criterio certero para distinguir cuándo estamos ante actos de cabildeo y cuándo se trata de cualquier otra cosa.

¿Cuál es la diferencia entre el cabildeo y cualquier otro tipo de comunicación o petición dirigida a las autoridades del Estado? ¿Cuál será el criterio para definir qué tipo de actos o resoluciones de la autoridad son susceptibles de ser cabildeos?

Para poder dar una respuesta satisfactoria tenemos que partir de un supuesto básico: el cabildeo es una práctica lícita, que encuentra su fundamento constitucional principalmente en la Libertad de Expresión y el Derecho de Petición consagrados en los artículos 6º y 8º constitucionales. Esto resulta aplicable inclusive a las simples comunicaciones que tratan de influir en la autoridad pero que no se manifiestan en forma de petición expresa. Esto es, si una persona trata de convencer a la autoridad sobre la conveniencia de actuar políticamente en determinado sentido, tácitamente se le está pidiendo. Es decir, las simples *comunicaciones* de cabildeo, envuelven, en el fondo, una *petición*.⁵

⁴Hay quienes opinan que también se practica el cabildeo o “lobbying” al interior de las corporaciones, es decir, un cabildeo en el ámbito privado. Descartamos este aspecto por ser ajeno al ámbito político propiamente dicho.

⁵Esto es algo que no se debate en el Derecho norteamericano. Tanto el Congreso Federal como la Suprema Corte han reconocido, desde siempre, que el fundamento constitucional que dota de licitud a la práctica del cabildeo se encuentra en el Derecho de Petición, así como en el derecho a solicitar a la autoridad la reparación de agravios.

El hecho de que el artículo 8° constitucional aparentemente imponga la exigencia de que toda petición sea formulada por escrito, en realidad no debe interpretarse como un requisito indispensable para poder elevar una petición a la autoridad, sino únicamente como un requisito para que la autoridad tenga la obligación de responder y notificar, también por escrito, y en breve término, al peticionario.

De tal manera que, al igual que cualquier otra petición verbal dirigida a la autoridad –como lo podría ser el pedir auxilio por teléfono a la policía o a los bomberos–, el cabildeo verbal también es lícito. Sí, el que más desconfianza genera en la sociedad, el que no deja constancia ni pruebas materiales, el que más se presta a prácticas de corrupción o tráfico de influencia, es lícito.

El hecho de saber que el cabildeo es una práctica lícita nos allana un poco el camino hacia un concepto jurídico, pero no es suficiente porque ¿cuál es entonces la diferencia entre el cabildeo y cualquier otro tipo de petición o comunicación lícita a la autoridad?

La elaboración de un buen concepto jurídico de lo que es el cabildeo es de la mayor trascendencia, si lo que se busca es crear una ley que contenga definiciones precisas, que den certeza respecto a cuáles son los actos o facultades de la autoridad susceptibles de cabildeo, quiénes están obligados a cumplir las prescripciones de la ley y quiénes son responsables de su incumplimiento. De lo contrario, lo único que se podrá lograr será una legislación incompleta, llena de lagunas, ineficaz, que facilitaría la evasión de su cumplimiento.

Ninguna de las fuentes consultadas para la elaboración del presente trabajo aporta un concepto *jurídico* de lo que es el cabildeo. En ocasiones, los autores se limitan a transcribir los conceptos de la Teoría Política; en muchas otras simplemente omiten dar un concepto del cabildeo y lo dan por entendido. Es frecuente que los autores proporcionen ejemplos fáciles e indiscutibles de lo que es el cabildeo.

Nadie duda, por ejemplo, que impulsar una legislación, una reforma, una adición, la ejecución de un programa político, económico o social, o retardar la entrada en vigor de una ley, son actividades de cabildeo. Son los ejemplos más típicos porque son los más fáciles e indiscutibles.

También hay otros supuestos en los que es indudable que no estamos en presencia de actividades de cabildeo. Por ejemplo, si solicito a la autoridad una licencia de construcción o una licencia para operar un restaurante y trato de influir en su decisión, ¿estoy cabildeando? Todos opinarán que no.

Sin embargo, hay muchos casos que no son tan claros. Y es que precisamente cuando comenzamos con los ejemplos y los casos concretos,

es cuando surgen las dudas y se hace evidente la necesidad de un concepto jurídico que aporte un mínimo de certidumbre.

Por mencionar un ejemplo: ¿el otorgamiento del indulto presidencial por delitos del orden federal, puede ser objeto de cabildeo? Algunos dirán que sí, que es una decisión política del Presidente. Otros afirmarán que no, que el indulto sólo beneficia al reo y no afecta al interés general de la sociedad. Otros más dirán que depende quién sea el reo.

No podemos dejar de olvidar la indignación pública que causó, en los Estados Unidos de Norteamérica, el ex presidente Bill Clinton cuando, a once horas de concluir su mandato otorgó el indulto a 140 reos y redujo la condena de otros 36. Aparentemente resultaba inexplicable el otorgamiento de tantos beneficios a tantas personas, en las últimas horas de su mandato, cuando los medios informativos estaban enfocados en el nuevo Presidente electo; salvo por el hecho de que, entre tantos beneficiados, se encontraban los siguientes tres:

- Mark Rich: multimillonario, perseguido por 51 cargos de evasión de impuestos, fraude y violaciones al embargo impuesto por los Estados Unidos a Irán, prófugo de la justicia norteamericana por más de una década, amigo de la familia Clinton pero, sobre todo, multimillonario. Se sabe que ejerció un intenso “cabildeo” para lograr su indulto a través de toda una red de amigos y asociados poderosos en los Estados Unidos de Norteamérica, Israel y Suiza.
- Carlos Vignali: condenado por delitos relacionados con la venta de cocaína. Su padre, Horacio Vignali, es un rico y poderoso líder de la comunidad hispana en Los Ángeles que ha realizado cuantiosas donaciones al Partido Demócrata. Su sentencia se redujo a tal grado que salió caminando de la prisión antes que el ex presidente Clinton de la Casa Blanca. Muchas figuras importantes de Los Ángeles abogaron por clemencia a favor de Vignali, entre ellos el arzobispo de Los Ángeles, el entonces *sheriff* y dos importantes candidatos demócratas. ¿Eso no es cabildeo?
- Roger Clinton, condenado por un delito relacionado con cocaína. Es medio hermano del ex presidente Bill Clinton. ¡Qué más podemos decir!

Entonces... ¿En qué quedamos? ¿El otorgamiento del indulto presidencial es o no susceptible de cabildeo?

Otro ejemplo: ¿El otorgamiento de una concesión para la prestación de

un servicio público es materia de cabildeo? ¿Siempre? ¿Nunca? ¿A veces, dependiendo de qué tipo de servicio público se trate?

Más concretamente: ¿el otorgamiento de una concesión para la prestación del servicio público “de transporte”, será materia de cabildeo?

En principio parecería que sí, siempre. Tan es así que el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional textualmente establece que: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general,⁶ concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan...”

¿Y si la concesión es para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, en la modalidad de taxi libre? ¿O para prestar el servicio público de transporte de carga, por ejemplo para efectuar mudanzas o fletes? ¿A poco este tipo de concesiones son materia de cabildeo!

¿Y si la concesión es para prestar el servicio público de transporte aéreo regular? Definitivamente no es lo mismo que el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de taxi libre.

¿Y si la concesión es para prestar el servicio de transporte ferroviario? Los artículos 25 y 28 constitucionales establecen que el transporte ferroviario, junto con las comunicaciones vía satélite son áreas prioritarias para el desarrollo nacional. ¿Tiene esto algo que ver con el cabildeo?

Un último ejemplo: Si de pronto una sociedad anónima decide constituirse como institución de banca múltiple y solicita la autorización correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ¿dicha autorización es cabildeable? En este caso la Constitución no califica al servicio de banca múltiple como área estratégica ni prioritaria para el desarrollo nacional (aunque nadie duda de su importancia). Cualquier persona puede solicitar dicha concesión pero, aún cuando cumpla todos y cada uno de los requisitos que establece la Ley de Instituciones de Crédito, lo más probable es que no se la otorguen; es completamente discrecional para la autoridad su otorgamiento.⁷

Desde luego, damos por entendido que la *discrecionalidad* en el ejercicio de facultades, es decir, dentro del margen de autonomía más o menos amplio que permita la ley, no es lo mismo que la *arbitrariedad*.

¿No será precisamente en ese margen de discrecionalidad donde radica el concepto de lo que es la actividad política propiamente dicha? Dicho en

⁶El subrayado es nuestro.

⁷El artículo 8° de la Ley de Instituciones de Crédito textualmente establece: “Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México

palabras del gran teórico del Estado Hermann Héller⁸:

“La Ciencia Política se ocupa por principio –y esto no es un juicio deontológico sino existencial- únicamente de aquellas actividades políticas y formas institucionales de actividad que suponen un ejercicio autónomo del poder, que no aparece predeterminado de cabal manera mediante precisas reglas jurídicas normativas. La mera aplicación de las reglas jurídicas existentes, actividad política que nada nuevo engendra, que no supone una dirección creadora de los asuntos públicos, en el sentido de introducir una transformación esencial en la distribución del poder del Estado, sobre la base de decisiones autónomas, esa actividad, pues, y la institución en que encarna pueden, en algún caso, ser políticas pero, normalmente, no forman parte del objeto de la Ciencia Política. Así, pues, esta ciencia se ocupa, preferentemente, de los problemas que surjan en torno al Gobierno y a la Legislación, y no dedicará su atención, o sólo lo hará en muy especiales circunstancias, a los de la Jurisdicción y Administración.”

Pues claro, solamente se puede cabildar respecto del ejercicio de facultades más o menos autónomas o discrecionales. No se puede cabildar respecto del ejercicio de facultades que están cabalmente determinadas mediante precisas reglas jurídicas. Para que exista posibilidad de cabildar necesariamente debemos estar ante la presencia de facultades o atribuciones de la autoridad que sean más o menos discrecionales. Tratar de influir, presionar, exigir o demandar a la autoridad para que cumpla con sus obligaciones, que estén precisamente determinadas mediante reglas jurídicas, no es cabildeo. Y tratar de influir para que deje de cumplirlas tampoco.

Pero no basta que estemos ante la presencia de facultades discrecionales de la autoridad para considerarlas atribuciones de decisión política, hace falta algo más. Un ejemplo lo ilustrará mejor: si solicito al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente permiso para prestar servicios oficiales en la embajada de un gobierno extranjero, o si le solicito permiso para aceptar una condecoración extranjera, ¿el otorgamiento de dichos permisos será susceptible de ser cabildeado?

El otorgamiento de los permisos será discrecional para el Congreso de la Unión, pero ¿a cuántas personas –además de algunos parientes y amigos– les puede interesar que yo reciba una condecoración o que trabaje en una embajada extranjera?

⁸Heller, Hermann, Teoría del Estado, Trad. Luis Tobio, décimo quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 38

La política es, por esencia, de interés general, público, colectivo, nacional, o como quiera llamársele. Lerdo de Tejada y Godina Herrera, se expresan de la siguiente manera: “...el término “público” tiene diversas acepciones. Implica, entre otras cosas, aquello que los privados proyectan como asuntos de interés general...”⁹

Desafortunadamente, la idea de lo que es el *interés público* es poco precisa y poco constante. Lo que hoy es de interés general mañana puede no serlo, y viceversa. Lo que algunos consideren de interés general a otros les parecerá de poca importancia. No existe un criterio claro y definitivo para determinar en cualquier caso, con certeza y precisión, cuándo un asunto es concerniente al interés público y cuándo concierne exclusivamente al interés privado.

Si conjuntamos las ideas expuestas podemos intentar un concepto jurídico y decir que el cabildeo es *cualquier comunicación o petición lícita dirigida a la autoridad, que tenga como finalidad influir en las políticas del Estado, es decir, en el ejercicio de facultades más o menos discrecionales que afectan al interés público.*

Es necesario tener en cuenta que este concepto únicamente debe servir como guía para elaborar, en una eventual legislación en la materia, definiciones jurídicas más precisas respecto a las facultades de autoridad que pueden ser objeto de cabildeo, para poder plasmarlas de manera expresa, precisa y limitada en la ley, y jamás limitarse a transcribir dicho concepto como una regla general que, dada la amplitud de sus términos puede prestarse a una amplia interpretación y propiciar atajos y evasiones al cumplimiento de la ley.

II. ARGUMENTOS A FAVOR DEL CABILDEO

A continuación hacemos una breve compilación de los principales argumentos, muy frecuentemente invocados, a favor de la práctica del cabildeo.¹⁰

A favor del cabildeo se dice que es un instrumento fundamental en toda sociedad plenamente democrática, que se ejerce sólo en condiciones de competencia política, íntimamente relacionadas con la participación y con sociedades abiertas; que fortalece políticamente a la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de las políticas del Estado, en el pleno uso de derechos humanos y constitucionales. Es decir, el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales, o en el impulso de leyes y reglamentos.

⁹El Lobbying en México, p.25

¹⁰Los argumentos a favor del cabildeo no son nuestros, fueron tomados de diversas fuentes, pero los recopilamos porque representan una postura muy extendida en relación a dicha práctica.

Las organizaciones sociales y civiles recurren al cabildeo en su afán por lograr un cambio efectivo en la vida pública, donde las propuestas de los ciudadanos se lleven a cabo.

El cabildeo es un proceso en el que es posible involucrar a varias organizaciones e individuos, en el cual los grupos de ciudadanos hacen valer su derecho para tratar de cambiar la sociedad, en el que se fortalece la democracia, en el que se capacita a los ciudadanos y se fomenta su educación cívica y política.

El cabildeo permite a la sociedad civil proponer **soluciones a problemas sociales, políticos y económicos**; permite pasar de la queja-denuncia a la solución propositiva. Es decir, contribuye a desarrollar la capacidad para dejar de ser parte del problema y constituirse en parte de la solución, al asumir la corresponsabilidad en la implementación de políticas del Estado, leyes o reglamentos, para así atender a fondo las necesidades de la población.

Esto significa construir un nuevo marco social en el cual se respeten de manera integral los derechos humanos de los ciudadanos, se venza la cultura del autoritarismo, se erradiquen las prácticas de exclusión y de encubrimiento que siguen reproduciéndose en la sociedad y se dejen de repetir los esquemas paternalista y corporativista por parte del gobierno para, de esta forma, lograr transitar a prácticas democráticas en la relación ciudadanía-gobierno y la voz de ambos tenga el mismo peso y la misma responsabilidad en su respectivo ámbito de acción.

El cabildeo **fortalece el poder de las organizaciones de la sociedad civil**, permite contrarrestar las prácticas viciadas del gobierno y, al mismo tiempo, erigir una nueva cultura de participación ciudadana. En este sentido, contribuye a impulsar a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía y sus organizaciones aumenten su nivel de convocatoria que les permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones.

El cabildeo **promueve la participación democrática de los ciudadanos**. Como instrumento de trabajo, enriquece y fortalece la democracia al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-gobierno.

El cabildeo promueve la solidaridad entre los ciudadanos para enfrentar de mejor manera problemas comunes, al propiciar que sus voces y puntos de vista empiecen a ser tomados en cuenta. Todo esto a partir del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

III. ARGUMENTOS EN CONTRA DEL CABILDEO

Pero los argumentos en contra del cabildeo también son muchos y son muy contundentes. Los detractores del cabildeo reconocen que se trata de una práctica lícita, pero que fomenta prácticas de corrupción y tráfico de influencia. Ahora bien, la corrupción es una de las principales causas de pérdida de confianza de la gente en las instituciones públicas. Y en el caso de las autoridades del Estado, el desprestigio no solo surge de los casos presuntos o reales de corrupción, sino de la percepción de la gente de que estos órganos de representación se encuentran “capturados por intereses privados”

Dado que el término cabildeo alude a los esfuerzos por influir en la toma de decisiones concernientes a la política del Estado, las actividades de cabildeo han sido siempre objeto de sospecha por parte de la opinión pública, asociándolas a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés con mayor poder económico, político u organizativo, quienes utilizan este tipo de actividades como un instrumento de presión, con lo que se deja de actuar al servicio del bien común para servir a intereses particulares. Este problema de sospecha y falta de credibilidad se ve incrementado por la falta de reglamentación específica para su ejercicio.

Este conflicto de intereses se agrava cuando hay intereses directos de los políticos que se podrían ver afectados.

En ese sentido, la dificultad comienza cuando tratamos de definir en qué momento la influencia de los más poderosos deja de ser una actividad aceptable y cuándo empieza a ser corrupción. ¿Es acaso por los métodos que se utilizan? ¿Tiene que ver con la financiación de la política? ¿Cómo apoyan los grupos de interés a los políticos? Cuando los políticos toman decisiones, ¿lo hacen pensando en el interés general o en los intereses particulares de ellos o de los grupos de interés que los apoyan?

Establecer el límite entre uno y otro comportamiento es muy difícil porque quienes ejercen el cabildeo tienen, generalmente, todos los elementos para que sus actividades parezcan legítimas. A veces inclusive no será necesario que existan dádivas de por medio, basta con el simple hecho de que los grupos de interés sean económicamente poderosos, o que estén bien relacionados políticamente para inclinar la decisión a su favor, sin consideración al interés general.

El cabildeo deja de ser una actividad legítima ante la posibilidad de que la influencia de los grupos se dé en función de los recursos que poseen y no tanto de los argumentos que presentan para sustentar sus posiciones, cuando las autoridades temen asumir riesgos en sus carreras políticas; cuando

se acobardan ante la posibilidad de desprestigio mediático, ante la amenaza o riesgo de perder apoyos políticos, financieros o electorales.

En pocas palabras, no hace falta que se cometan delitos de cohecho o tráfico de influencia para el cabildeo sea por sí mismo ilegítimo. O lo que es lo mismo, el cabildeo puede ejercitarse dentro del marco de la legalidad y, sin embargo, ser contrario al interés general.

En la práctica las relaciones de poder enmascaran todo el proceso para legitimar las acciones argumentando que la nación entera y sus intereses están representados en las decisiones y que nada ilegal se ha cometido. Demostrar lo contrario es muy difícil si no es que imposible.

Los detractores del cabildeo dirán que los argumentos a favor son ilusorios y que no se realizan ni siquiera en los países con las legislaciones más avanzada en la materia. Para mencionar solo un ejemplo, justo al momento de escribir el presente trabajo, se acaba de originar un gran escándalo de corrupción en Washington que implicó al cabildero Jack Abramoff, quien fue declarado culpable de ofrecer viajes y otros obsequios a varios legisladores a cambio de usar sus influencias y obtener su apoyo. Uno de sus más estrechos vínculos fue el ex líder de la mayoría de la Cámara de Representantes, Tom DeLay. Al final, Jack Abramoff aceptó su culpa. Posiblemente lo hizo para no obstruir la administración de justicia, llegar a un acuerdo con la fiscalía y favorecerse de una condena mucho más benévola. ¿En México se hubiera hecho lo mismo?

Republicanos en el Congreso de Estados Unidos presentaron iniciativas para reformar el sistema de cabildeo, luego de este gran escándalo de corrupción. En caso de ser aprobadas, estas iniciativas se sumarían a un largo esfuerzo por regular el cabildeo que inició desde principios del siglo pasado y que, por lo visto, aún no alcanza satisfactoriamente sus objetivos. Esto demuestra que, aún en los países con la legislación más avanzada en la materia, es muy difícil erradicar las prácticas de corrupción y tráfico de influencia asociadas a dicha práctica.

Por otra parte, del cabildeo también se puede decir que no es cierto que fortalezca políticamente a la sociedad civil ni que promueva su participación activa, organizada y planificada en las políticas del Estado; que la realidad es que sólo los grupos de interés más fuertes se benefician de dicha práctica, pero no la sociedad civil en su conjunto.

Se dice que dichos grupos de interés de gran incidencia política sólo buscan su propio beneficio, muchas veces en contra del interés de la colectividad. Y que se valen de su poder económico, mediático, social o

electoral, para presionar a la autoridad a adoptar decisiones políticas que no necesariamente están planificadas en beneficio colectivo. Que se presiona mediante la amenaza de desprestigio mediático, o se intercambian acciones políticas por votos o por financiamientos a los partidos políticos y a las campañas políticas.

También se puede decir que el cabildeo no necesariamente fortalece la democracia, puesto que desvirtúa el verdadero espíritu de un sistema representativo y transfiere el poder de decisión política a grupos ajenos a la estructura constitucional del Estado, que únicamente ven por sus propios intereses lejos de interesarse en el bien común.

¿Y qué garantía tenemos de que la información que los grupos de interés y sus cabilderos proporcionan a las autoridades del Estado es realmente veraz y objetiva, que no es falsa, parcial o tendenciosa? ¿Qué garantía tenemos de que los políticos no se van a conformar con la información que les presenten los cabilderos, y que van a hacer sus propias investigaciones y convocar a todos los sectores interesados?

Se puede afirmar que el cabildeo no fomenta una mejor cultura política en la sociedad, sino que únicamente capacita a unos cuantos en el manejo del poder y el aprovechamiento de las debilidades del sistema político.

Podemos decir que el cabildeo no necesariamente contribuye a contrarrestar las prácticas viciadas del gobierno, sino que muchas veces se forman complicidades entre el gobierno y los grupos de interés, interponiendo como gran pretexto de las decisiones políticas adoptadas, al supuesto beneficio social.

También se puede decir que el cabildeo, lejos de promover la solidaridad entre los ciudadanos, fomenta la práctica organizada e institucionalizada de la división social y el enfrentamiento de intereses.

De igual manera se puede afirmar que es falso que la práctica del cabildeo promueva la participación organizada de la “sociedad civil” en la política del Estado. Los grupos de interés poderosos, de gran incidencia política, son muy variados, pueden ser grandes empresas o corporaciones, agrupaciones patronales o gremiales, gobiernos extranjeros, medios de comunicación masivos, grandes sindicatos o confederaciones de sindicatos, o bien, grandes organizaciones sociales vinculadas a los partidos políticos, que a veces no tienen un objetivo claro excepto el de aprovecharse de su gran influencia política.

Como podemos observar, dichos grupos de interés se encuentran en los dos extremos: por un lado podemos agrupar a los grandes intereses económicos y, por el otro, la fuerza social de las “bases”, los llamados *grass roots*.

Para quienes determinan las políticas del Estado, los grupos

que representan a los grandes intereses económicos pueden significar financiamiento, contribuciones, inversiones, relaciones políticas, apoyos mediáticos, etc.

Los grupos que representan a las bases significan fundamentalmente votos, apoyo popular y legitimación social.

¿Y los de en medio? ¿Dónde queda aquella parte de la “sociedad civil” que no se ubica en ninguno de dichos extremos de gran influencia política? ¿Dónde queda la clase media, que ni es tan numerosa y combativa como las “bases”, ni tan poderosa e influyente como los grandes intereses económicos privados?

¿Quién cabildea a favor de la clase media que tan importante es para una nación? La clase media que no tiene ni tiempo ni recursos para organizarse, ni fuerza para incidir en la política del Estado. Estamos hablando de la clase media que paga impuestos, que no obtiene subsidios, a la que pertenecen la mayor parte de profesionistas, científicos y docentes de una nación, la que calla, aguanta y trabaja. ¿Será entonces cierto aquel argumento a favor del cabildeo que dice que promueve la participación organizada de las “sociedad civil” en las políticas del Estado?

Por otra parte, ¿el cabildeo realmente fomenta una mejor cultura cívica y política de las “bases”? ¿Realmente saben lo que quieren, se ponen de acuerdo y participan de manera activa, organizada y planificada, o solamente son acarreados políticos de ocasión, que respaldan ciegamente a sus dirigentes?

¿Qué garantía hay de que el cabildeo culmine con una decisión política que realmente beneficie a las mayorías, es decir, que realmente fortalezca a la democracia y al sistema representativo?

IV. ¿SE DEBE REGULAR EL CABILDEO EN MÉXICO?

Ha quedado sentado que el cabildeo es tan antiguo como la práctica misma de buscar influir en las decisiones de la autoridad concernientes a la política del Estado, es decir, el cabildeo es tan antiguo como la existencia misma del Estado.

¿Por qué entonces es hasta tiempos muy recientes que se ha vuelto un tema tan controvertido y tan recurrente? ¿Por qué la repentina urgencia de una legislación en la materia? ¿Es que acaso las leyes vigentes en México no son suficientes?

Partimos de un supuesto básico: el cabildeo y el tráfico de influencia no son lo mismo. Si bien es cierto que a veces las prácticas de cabildeo conllevan

al tráfico de influencias, actos de corrupción y diversos abusos. Y que estos, en ocasiones, se disfrazan con la apariencia de actividades de cabildeo. Pero en principio no son lo mismo. El cabildeo, bien entendido, es una actividad lícita que se encuentra amparado por las garantías establecidas en los artículos 5º, 6º, 8º, 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 6º constitucional establece lo siguiente:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Esta garantía desde luego protege cualquier tipo de comunicaciones o esfuerzos de comunicación que constituyan actividades o contactos de cabildeo, ya sean directos o indirectos, escritos, verbales o por medios electrónicos. De igual manera protege a las actividades de cabildeo directo y formal (como lo sería por ejemplo el presentar información por escrito a uno o varios servidores públicos determinados sobre la conveniencia o inconveniencia de adoptar determinada decisión política); como también protege al cabildeo indirecto (por ejemplo el efectuado a través de medios de comunicación¹¹, o el que ejercen grupos organizados¹² ante asambleas de legisladores u órganos del Estado).

Por otra parte, tenemos al artículo 8º constitucional que literalmente establece lo siguiente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”

Ya con antelación señalamos que el hecho de que el artículo 8º constitucional aparentemente imponga la exigencia de que toda petición sea formulada por escrito, no debe interpretarse como una requisito indispensable para poder elevar una petición a la autoridad; sino únicamente

¹¹Esto se conoce como *outside lobbying* (cabildeo externo)

¹²Lo que se conoce como *grassroots lobbying*

como un requisito para que la autoridad tenga la obligación de responder y notificar, también por escrito, y en breve término, al peticionario.

Luego entonces, ya sea que las actividades o contactos de cabildeo se presenten como la simple comunicación o manifestación de información a la autoridad sobre una situación en particular o sobre la conveniencia o inconveniencia de una determinada decisión política; o bien, como una franca petición, de cualquier manera el cabildeo es una actividad lícita que se ejerce dentro del marco de libertades que protege nuestra Constitución.

Pero también existe el artículo 9º constitucional que textualmente dispone lo siguiente:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos públicos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligara a resolver en el sentido que se desee.”

Esta garantía evidentemente protege, entre otras, a una forma muy común en México de ejercer presión ante las autoridades políticas: nos referimos a las llamadas “marchas”, “plantones” y “manifestaciones”. No cabe duda que dichos actos multitudinarios buscan, en muchos casos, no solamente protestar ante la autoridad, sino influir en sus decisiones concernientes a las políticas del Estado. Esta forma tan peculiar de presionar a las autoridades políticas, y que es tan común en México, en otras naciones se conoce como *grassroots lobbying*, cuya traducción exacta al idioma español no existe, pero sería algo así como “cabildeo de las bases sociales”.

Y, finalmente, tenemos al artículo 5º constitucional que en su parte conducente establece lo siguiente:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada

en términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Esta garantía desde luego da cabida a la práctica lícita del cabildeo profesional, el que se ejerce en representación de un cliente y mediante el pago de una retribución.

Luego entonces, queda claro que el cabildeo es una actividad lícita en México, de eso no cabe duda. ¿Porqué entonces habría necesidad de regularlo? Pues porque comúnmente se asocia a prácticas de corrupción, tráfico de influencias y otros abusos, dirán algunos.

¿Pero qué no existen ya leyes que sancionan todo tipo de conductas ilegales que puedan presentarse con motivo de actividades de cabildeo?

Si, en efecto, tenemos leyes que establecen tipos penales que describen las conductas delictivas que podrían presentarse con motivo de actividades de cabildeo¹³, procedimientos para averiguarlas, sanciones que las castigan, y autoridades competentes para imponerlas y ejecutarlas. Asimismo, tenemos leyes que establecen infracciones administrativas, el procedimiento para conocer de las mismas, la sanciones que les corresponden, y las autoridades competentes para imponerlas. Hasta tenemos leyes que regulan el Juicio Político.

Luego entonces, todas las formas posibles de cabildeo están amparadas por la Constitución; y todas las formas posibles de abuso están sancionadas. ¿Para qué necesitamos una legislación en materia de cabildeo?

A continuación transcribimos fragmentos interesantes de la opinión del Licenciado Fernando Ortiz Proal, Abogado y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicadas en la sección de editoriales del diario *El Universal*, en fecha 18 de noviembre del 2005.

“En principio, nos parece innecesario crear una nueva ley para normar el cabildeo. En México ya no necesitamos más leyes, ¡nos urge que se apliquen las existentes! Y en relación con el cabildeo, se trata de una realidad que ha existido siempre. Los legisladores llegan a las asambleas legislativas haciendo política, y ello implica forzosamente la interacción con diversos grupos de interés que varían dependiendo su origen, condiciones, formación, profesión y actividades. Y es que el valor de un representante popular radica precisamente en su capacidad para entender y defender los legítimos intereses de sus representados, para lo cual debe comenzar por escucharlos.”

¹³ Por ejemplo, cohecho, tráfico de influencia, enriquecimiento ilícito, uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, peculado, y otras que podrían presentarse con motivo de actividades de cabildeo.

No cabe duda, tener contactos con representantes de los más diversos intereses es parte de la función de los legisladores en un sistema político libre, democrático y representativo como el nuestro. Manifestarnos, hacer peticiones y comunicarnos con nuestras autoridades políticas es parte de nuestras libertades fundamentales. ¿Por qué regular y restringir el ejercicio de dichas libertades, cuando ya existen normas que prevén y sancionan las conductas ilícitas que pueden presentarse con motivo de actividades de cabildeo?

Pero también hay argumentos serios e interesantes a favor de la regulación del cabildeo. Curiosamente, en fecha 1º de noviembre del 2005, en el mismo medio informativo y en la misma sección (editoriales), se publicó la opinión de la Licenciada Jacqueline Peschard, también Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. A continuación transcribimos los fragmentos que interesan a la presente investigación.

“En principio, el cabildeo no es sinónimo de corrupción. Es un proceso mediante el cual intereses y grupos de la sociedad buscan influir en quienes tienen facultades para legislar o para dictar las políticas del Estado.

Al tender puentes de comunicación entre sectores de la sociedad y el Estado, es una actividad que debiera de ser alentada y aprovechada, pero si el cabildeo ocurre en el traspatio de las oficinas de gobierno y del Congreso, es decir, alejado del escrutinio público, sin ceñirse puntualmente a los marcos legales, se convierte en una fórmula para comprar votos y conciencias, o sea, para el despliegue de actos de corrupción.

...La perversión en que puede caer el cabildeo ha llevado a hablar de la necesidad de reglamentarlo...

...Una reglamentación sobre el cabildeo tendría que contemplar códigos de ética que dicten normas de conducta apropiada, pero ello tendría que estar acompañado de disposiciones puntuales sobre los esquemas de deliberación de los legisladores en las diferentes comisiones, difusión de la agenda con fechas y temas que se tratarán en las diferentes comisiones y registro nominal de las votaciones que ahí se inscriben, por ejemplo.

Tal parece que el cabildeo ha llegado para quedarse y más vale que los propios legisladores incorporen en sus reglamentos internos

procedimientos para mantenerlo dentro de la legalidad y expuesto a un riguroso escrutinio público.”

Una regulación integral del cabildeo puede fomentar los aspectos buenos de dicha práctica, para que verdaderamente fortalezca el sistema democrático y representativo, el caso europeo demuestra que esto es posible. Pero, sobre todo, prevenir y sancionar las conductas ilícitas que puedan presentarse con motivo de actividades de cabildeo.

No necesitamos nuevos tipos penales específicos para conductas ya sancionadas. Tampoco necesitamos nuevas sanciones administrativas. Lo que necesitamos son normas que faciliten la aplicación de las ya existentes. Por ejemplo, imponiendo a las autoridades la obligación de transparentar y publicar las actividades de cabildeo que ante ellos se ejerzan, desde el momento en que se inician, con la finalidad de que todos los sectores interesados puedan comparecer también a presentar sus posiciones al respecto, en sesiones públicas, cuando la naturaleza de la función lo permita; prohibición expresa para recibir obsequios de grupos o personas interesados en asuntos de su competencia; códigos de conducta; sanciones; y por qué no, hasta presunciones legales para las actividades de cabildeo que se alejen de los códigos de conducta y que, sin perjudicar y sin limitar las garantías de defensa de los involucrados, faciliten la aplicación de las normas que actualmente ya existen.

Si, es cierto, ya tenemos normas jurídicas que establecen sanciones para todo tipo de abusos que pudieran cometerse en la práctica del cabildeo, los procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas; sanciones penales, administrativas y hasta juicio político. Pero ciertamente faltan otras normas que permitan la aplicación, en la realidad, de dichas sanciones; normas que doten de transparencia a la práctica del cabildeo y permitan el escrutinio público.

V. ANTECEDENTES DEL CABILDEO EN MÉXICO

A pesar de que actualmente el cabildeo en México no está legalmente regulado, ha sido una práctica real y muy trascendente para la vida política de la Nación desde que la misma existe. Pero no es necesario remontarnos hasta tiempos tan remotos para conocer la evolución histórica que ha determinado las características del cabildeo contemporáneo en México.

Comencemos en 1924, año en que el General Plutarco Elías Calles ocupa la Presidencia de la República y se proclama como el nuevo jefe máximo de la Revolución.

El Presidente Plutarco Elías Calles, en su último informe de gobierno al Congreso de la Unión, el 1 de diciembre de 1928, anunció la decisión de crear un partido que democratizara las contiendas políticas y que sentará las bases para que en México los gobiernos de caudillos fueran sustituidos por regímenes de instituciones.

El resultado fue la creación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario, nacido nada menos que con la “bendición” presidencial, como una estructura que correspondía a una federación nacional de partidos locales y regionales, abarcando corrientes de opinión que apoyaban la Revolución y sus cambios, a fin de encontrar mecanismos institucionales en el aspecto electoral, que permitieran la consolidación del aparato estatal posrevolucionario.

El Partido Nacional Revolucionario fue el instrumento creado por la elite revolucionaria dominante, con el objeto de coordinar las actividades políticas de las diferentes regiones del país, es decir, de los diferentes hombres fuertes, a fin de evitar choques armados entre ellos, así como para poder presentar un frente unido a cualquier individuo o grupo que pretendiese amenazar el monopolio que dicho grupo ejercía sobre el poder político. La fuerza del Partido Nacional Revolucionario (PNR) derivaba directamente de la suma de fuerzas de los grupos que se habían amalgamado para formarlo.

El 4 de marzo de 1929, durante la convención celebrada en la Ciudad de Querétaro, se llevó a cabo la constitución formal del Partido Nacional Revolucionario, mismo que posteriormente se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana, constituido formalmente el 30 de marzo de 1938, e integró en su seno cuatro sectores: el obrero que se había constituido en 1936 como CTM, bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano; el sector campesino, que en 1938 se conformaría como la Confederación Nacional Campesina (CNC); el militar; y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) constituida en 1942 como sector popular.

Sólo existió ocho años el Partido de la Revolución Mexicana y, como tal, culminaría su ciclo en 1946. El 18 de enero de este mismo año se inicia la Convención Nacional que habría de concluir el día 20 con el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Ahora bien, en las elecciones presidenciales de 1929, el entonces Partido Nacional Revolucionario postuló como su candidato a Pascual Ortiz Rubio. José Vasconcelos Calderón, quien en realidad era mucho más popular que Ortiz Rubio, se propuso la quijotesca tarea de despertar la conciencia política del pueblo y, con base en ello, vencer en las elecciones presidenciales de 1929. Su fe en la democracia lo hizo lanzarse a una campaña presidencial destinada irremisiblemente al fracaso, ya que en ella habría de enfrentarse, no

a un individuo, sino a una organización de reciente creación pero apoyada en realidades y mecanismos muy arraigados en nuestro país. La desigualdad de los contrincantes en términos de organización, de capacidad de manipulación y de fuerza para imponer sus decisiones políticas nos da un indicio de lo absurdo del esfuerzo vasconcelista en términos políticos.

A partir de ese momento se inició una hegemonía de dicho partido político que duró 71 años consecutivos y que abarcaba a todos los niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-, y a todos los poderes del Estado -ejecutivo, legislativo e, inclusive hasta al judicial-, de conformidad con una estructura piramidal que tenía, en la cúspide, al Presidente de la República, siempre vinculado a su partido político.

Esto significó, en la práctica, el establecimiento y permanencia de un régimen político eminentemente presidencialista, mucho más allá de lo que establece la Constitución.¹⁴ El Presidente de la República era, pues, la máxima institución política en México y, lo repetimos, siempre vinculado a su partido político, a grado tal que, en el lenguaje y la conciencia popular se arraigó la idea y la expresión de que los militantes de partidos políticos distintos al partido del Presidente de la República eran *de oposición*, y el partido político del presidente era el *partido oficial*. Esto sumado al hecho de que los partidos políticos de oposición siempre fueron minoría en el Congreso Federal y en los congresos estatales.

Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los diputados de los congresos locales, los gobernadores de los estados, presidentes municipales y ayuntamientos y, en ocasiones aun el propio Poder Judicial, todos actuaban de acuerdo a las instrucciones del Presidente de la República. Si se practicaba el cabildeo, pero sólo a los más altos niveles: con el Presidente de la República, con los Secretarios de Estado o con personas importantes en el partido político.

El Presidente de la República hacía una labor de cabildeo al interior muy importante, y su estrategia consistía en conciliar las medidas a adoptar con los sectores y grupos de poder más representativos del país. Para lograr lo anterior, el Presidente de la República o los Secretarios de Estado realizaban una intensa campaña de negociación con los legisladores más relevantes, con los empresarios más poderosos o con las organizaciones sindicales más fuertes, e intentaban convencerlos de lo que ya de antemano era una decisión tomada.

¹⁴ El análisis relativo a los tintes “presidenciales”, “parlamentarios” e inclusive, se llega a decir “monárquicos”, de nuestra Constitución Política, merece todo un estudio aparte. Baste para los fines del presente trabajo afirmar que el presidencialismo es una perversión del régimen presidencial. México vivió un régimen presidencialista que no empataba con el equilibrio de poderes establecido en la Constitución.

Solamente en muy pocos casos se tenía una diferencia sensible de opiniones con el Presidente, pero al final siempre se procuraba conciliar a todos los intereses involucrados o, en su defecto, ajustarlos a la voluntad presidencial.

Estos procesos casi nunca eran públicos, eran actos privados, carentes de transparencia y de los cuales se enteraban sólo quienes participaban directamente en la toma de decisiones.¹⁵

El Presidente de la República lo podía todo, hasta reformar la Constitución, a grado tal que, inclusive desde antes de asumir el poder, el candidato *oficial* ya anunciaba las reformas constitucionales que haría, y se daba por hecho que así sería. Las discusiones y votaciones en las cámaras de Diputados y Senadores, así como la aprobación por parte de las Legislaturas de los Estados no eran más que un mero trámite formal.

Dicha hegemonía del Presidente y su partido político duró muchos años, y no fue sino hasta décadas recientes que se comenzó a debilitar. Poco a poco, los partidos políticos de oposición lograron obtener victorias electorales en todos los niveles y ramas del Poder. Pero esto, insistimos, es reciente. Para dar un ejemplo, no fue sino hasta 1989 cuando por primera vez en la historia del México posrevolucionario un partido político de oposición logró obtener la Gubernatura de un Estado, concretamente estamos hablando de Ernesto Ruffó Appel, Gobernador del Estado de Baja California de 1989 a 1995.

En 1997, en la LVII Legislatura, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, y su porcentaje disminuyó al 47 por ciento. De hecho, a partir de entonces ningún partido ha ostentado ya la mayoría absoluta en dicha Cámara. Esto supuso una transformación radical en la forma como se ejerce el poder político en México y, por ende, en la forma como se practica el cabildero.

Por una parte, surgió la necesidad por parte del Ejecutivo de establecer mecanismos institucionalizados de comunicación con el Poder Legislativo y en particular, claro está, con la Cámara de Diputados. Aparecieron entonces las oficinas de enlace con el Poder Legislativo, en la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se nombró a algunos ex legisladores como sus nuevos enlaces.¹⁶

Por otra parte, se volvió mucho más frecuente ver a los cabilderos de las grandes corporaciones haciendo su trabajo, especialmente en la Cámara de Diputados, aunque en un principio esto seguía siendo a los más altos niveles, es decir, principalmente con los integrantes de la mesa directiva y los integrantes de la Junta de Coordinación Política (los coordinadores de los grupos parlamentarios) y, eventualmente, con los presidentes de las comisiones de su interés.

¹⁵ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis Antonio, *El Lobbying en México*, op. cit. pp.7 y 8

¹⁶Idem.

1997 fue también el año en que comenzaron a surgir los primeros despachos o firmas de cabildeo profesional en México y, con ello, los primeros abusos y engaños al público. Por mencionar un ejemplo, en el momento en que se escribe el presente trabajo, hay una firma de cabilderos profesionales que, a través de su sitio en la *internet*, ofrece sus servicios de cabildeo, literalmente en los siguientes términos:

“...es una empresa fundada en 1997 con el fin de atender las necesidades de información sobre la actividad legislativa y cabildeo profesional que requiere actualmente la sociedad mexicana...

Nuestros mejores recursos son:...

... Capacidad de interlocución con todas las fuerzas políticas.

Servicios vía telefónica: Contacto directo con nuestro personal presente en las sesiones del Congreso y en las reuniones de Comisiones

Servicios de cabildeo: Difundimos y promovemos los intereses de nuestros clientes ante los legisladores para crear, modificar o no reformar una ley o reglamento que los afecte, a través del contacto directo con los legisladores vinculados a las áreas del interés particular de nuestros clientes.

Productos sobre proceso legislativo... Perfiles legislativos: Antecedentes, vínculos personales y descripción de la carrera política de cada uno de los legisladores. Una herramienta indispensable para saber quién es quien en San Lázaro y Xicotécatl.

...Comisiones: Si está interesado en seguir de cerca el trabajo de una comisión parlamentaria en particular, este resumen es el producto ideal para usted. Puede recibirlo por correo electrónico o consultarlo directamente en nuestra página.”

¡Cómo pueden afirmar que tienen capacidad de interlocución con todas las fuerzas políticas! Consideramos que actualmente ni siquiera el Presidente de la República podría jactarse de eso.

¿Cómo es que tienen personal presente en las sesiones del Congreso y en las reuniones de comisiones?

¿Cómo conocen los “vínculos personales” de cada uno de los legisladores y con qué fines utilizarían dicha información?

¿Cómo es que pueden “seguir de cerca” el trabajo de las comisiones legislativas?

Mejor sigamos con los antecedentes históricos del cabildeo contemporáneo en México. En las elecciones presidenciales celebradas el 2 de julio del año 2000, el Partido Revolucionario Institucional perdió la presidencia que había mantenido por más de siete décadas. Después de casi 71 años de haber sido gobernado por un partido hegemónico y un Congreso con mayoría absoluta, México cuenta hoy con un gobierno más plural.

Actualmente, ningún grupo parlamentario ostenta la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; y el que ostenta la mayoría relativa es distinto al partido político del Presidente de la República. En los Estados, hay gobernadores, diputados a los congresos locales, presidentes municipales y demás miembros de los ayuntamientos, que pertenecen a diversos partidos políticos.

Conforme a esta nueva realidad política, la manera como se toman las decisiones que determinan las políticas del Estado se ha vuelto mucho más compleja, en contraste con la forma como se practicaba el cabildeo en décadas recientes, al más alto nivel, principalmente con el Presidente de la República.

Ahora el Presidente de la República ya no es la cúspide de la pirámide. El ejercicio del Poder del Estado se ha fragmentado y dispersado, aunque no necesariamente de la mejor manera posible. Ciertamente hay grupos de poder ajenos a la estructura constitucional del Estado que son muy influyentes, por ejemplo, las grandes corporaciones y las agrupaciones patronales, las grandes organizaciones sociales vinculadas a partidos políticos, las grandes confederaciones de sindicatos, medios masivos de comunicación, etc.

Los medios pueden desempeñar un papel poderoso. Esto ocurre sobre todo cuando la prensa exhibe de qué manera individuos específicos o grupos de interés se ponen de acuerdo para beneficiarse de la legislación que promueven. Los poderosos consorcios de los medios de comunicación pueden ejercer un fuerte cabildeo; con frecuencia los diarios y los medios electrónicos toman partido en un tema por sus inclinaciones ideológicas o en razón de sus intereses particulares.

Por si fuera poco, el ejercicio del Poder del Estado no está repartido de manera equitativa dentro de las estructuras constitucionales del Estado. Por mencionar un ejemplo, no dudamos que un cabildero preferirá influir en el Coordinador de alguno de los grandes grupos parlamentarios de alguna de las Cámaras, que en cualquier otro legislador integrante de la comisión a la que corresponda su particular interés.

No dudamos en afirmar que en algunos casos los líderes de los partidos políticos son más influyentes en el procedimiento legislativo que los mismos legisladores, ¡y ni siquiera los elegimos! En México, la disciplina de partido es fuerte, y pocos legisladores se apartan de la línea del suyo. Como resultado de esto, el cabildeo se enfoca más en el partido que en los individuos. Sin embargo, los cabilderos muy pronto enfrentan la realidad de que los liderazgos de partido no son monolíticos y puede haber muchos grupos con intereses variados. Cuando los legisladores de un partido se dividen y votan de manera divergente en un asunto, por lo general es resultado de alguna diferencia en los estratos altos del partido.

Todo esto es muy importante para comprender la manera como actualmente se practica el cabildeo en México. Son algunos de los problemas que una buena legislación en materia de cabildeo debe procurar resolver, para proveer al verdadero ejercicio individual, autónomo y en condiciones de igualdad, de las funciones constitucionales de Diputados y Senadores.

Pero también debemos reconocer que, al lado de los defectos, existen también las virtudes de este nuevo marco político. Ahora, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión ejercen sus funciones constitucionales con mucho mayor empeño y diligencia que antes. Ahora, los legisladores federales presentan muchas más iniciativas. En el seno de las comisiones hay una gran carga de trabajo porque las iniciativas ya no se mandan exclusivamente de la Presidencia listas para ser aprobadas, sino que realmente se discuten y modifican cualquiera que sea su origen. El trabajo de las comisiones ahora requiere de una importante labor de investigación, negociación y dictamen de iniciativas.

Lo mismo se puede decir en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación. Antes el presupuesto llegaba de la Presidencia a la Cámara de Diputados prácticamente listo para ser aprobado y, a lo sumo, se le hacían unas cuantas modificaciones ya fuera antes de su aprobación, o bien, posteriormente mediante *fe de erratas*. Ahora, en cambio, la formulación, el análisis, la discusión y aprobación del Presupuesto requiere de un gran esfuerzo para lograr los entendimientos necesarios para su aprobación.

Precisamente por esto fue que en el año 2002, se creó la Subsecretaría de Enlace Legislativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de establecer un canal más formal, transparente e institucionalizado de interlocución entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Se acabó la época en que los presupuestos de egresos ya llegaban listos para ser votados a favor. Ahora las discusiones son muy intensas, a grado tal que, a pesar de la existencia de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, era muy frecuente que los titulares de las propias entidades de

la Administración Pública -central y descentralizada- practicarán su propio cabildeo presupuestal. Pero esto fue hasta finales del año 2005, en que la Presidencia de la República emitió una circular mediante la cual prohibía a las dependencias de la Administración Pública hacer cabildeo en relación con la aprobación del Presupuesto de Egresos, reservando dicha actividad a la Secretaría de Gobernación.

El 6 de julio del 2003 nuevamente los mexicanos elegimos una Cámara de Diputados de integración plural, sin que ningún grupo parlamentario ostente la mayoría absoluta.

Lerdo de Tejada y Godina Herrera¹⁷ afirman que con ello se consolidó una tendencia que apunta a ser definitiva: “ningún partido político tendría mayoría absoluta en el Congreso y al mismo tiempo la titularidad del Poder Ejecutivo, como había sucedido en épocas anteriores.”

Nosotros diferimos, no encontramos ninguna razón para considerar que esta será la tendencia definitiva. La posibilidad de que en el futuro un mismo partido político ostente al mismo tiempo la Presidencia y la mayoría en el Congreso no nos parece ni remota, ni descabellada, ni difícil de imaginar. Si esto sucediera, de poco serviría regular el cabildeo ante el Poder Legislativo dejando de lado al Ejecutivo. Por este motivo desde ahora afirmamos que, una legislación en materia de cabildeo que regule únicamente el cabildeo parlamentario y omita regular dicha actividad ante el Poder Ejecutivo será, necesariamente, parcial e insuficiente.

VI. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN LA UNIÓN EUROPEA.¹⁸

La regulación del cabildeo en la Unión Europea se puede analizar desde dos puntos de vista: el primero, la regulación interna del cabildeo en los diferentes países que la integran y, el segundo, la regulación del cabildeo ante el Parlamento Europeo.

REGULACIÓN DEL CABILDEO EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Por lo que respecta a la regulación del cabildeo en los diferentes países que integran la Unión Europea, la mayoría hacen remisiones a la reglamentación del

¹⁷ El Lobbying en México, op. cit.

¹⁸ Para la elaboración de este capítulo nos basamos ampliamente en el trabajo denominado "Cabildeo, marco teórico conceptual, estudio y análisis de derecho comparado en diversos países del mundo", elaborado por la Subdirección de Política Interior de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Dicho trabajo se puede consultar en la siguiente dirección de internet: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/invetem.htm>

Parlamento Europeo y, en términos generales no cuentan con normas internas específicas en la materia, mucho menos con leyes o regulaciones integrales.

Como ejemplos de países que no cuentan con un instrumento legal que regule el cabildeo tenemos a Bélgica, Grecia, España, Irlanda Italia, Luxemburgo, Finlandia, Portugal, Suecia e Inglaterra¹⁹.

Sólo algunos países disponen, a través de los reglamentos de sus cámaras y parlamentos, de normas muy generales que inciden en la práctica del cabildeo. Vale la pena señalar que dichas normas tienden a fomentar los aspectos buenos del cabildeo, para que verdaderamente fortalezca la democracia y el sistema representativo, más que a prevenir la corrupción y el tráfico de influencias.

Así por ejemplo tenemos a Dinamarca, que aún y cuando no cuenta con una regulación específica sí tiene algunas reglas generales o procedimiento por llamarlo de alguna forma, para dar seguimiento a la actividad del cabildeo. Los lobbyistas podrán organizarse en delegaciones y nombrar a un representante para acudir al *Folketing* (es el Parlamento unicameral danés) y presentar sus peticiones ante la comisión permanente competente, en donde se celebrará una reunión o audiencia para que las expongan, al respecto serán cuestionados y tendrán derecho de réplica. Los puntos de vista de la delegación serán incluidos en las deliberaciones de la comisión. El material resultado de esta audiencia será enviado por escrito a las comisiones correspondientes para el estudio de su contenido.

En el caso de Francia tampoco existe un instrumento legal que regule específicamente el cabildeo. A pesar de ello, en los respectivos reglamentos de cada Cámara se encuentran algunas normas que inciden en la práctica del cabildeo. En el reglamento del Senado se estipula que está prohibida la constitución de grupos que pretendan defender intereses particulares, locales o profesionales. El reglamento de la Asamblea Nacional Francesa en sus artículos 23 y 79 también prohíbe, al interior de la Asamblea, la constitución de grupos de interés y a los diputados afiliarse a tales grupos y permitir o dejar que se utilice su condición con fines ajenos a su mandato.

REGULACIÓN DEL CABILDEO ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO.

Por otra parte tenemos a la regulación del cabildeo ante el Parlamento Europeo, con sede en Bruselas, Bélgica. Aunque no existe una regulación específica e integral en la materia, el Reglamento del Parlamento Europeo establece algunas disposiciones que inciden en la práctica del cabildeo y que, aunque muy generales y sencillas, parecen sorprendentemente claras, ingeniosas y útiles.

¹⁹ En el caso de Inglaterra, solamente la Cámara de los Comunes cuenta con algunas reglas en materia de cabildeo. No es el caso de la Cámara de los Lores, en la cual, desde luego, se confía en la honorabilidad de sus distinguidos miembros.

Las disposiciones que en materia de cabildeo establece el Reglamento del Parlamento Europeo se pueden dividir en dos tipos: las aplicables a los diputados, y las aplicables a los representantes de empresas y de grupos de interés.²⁰ Las reglas de conducta que deben acatar los diputados, y que figuran como anexo al Reglamento, se pueden resumir en los siguientes términos:

- Antes de hacer uso de la palabra ante el Parlamento o una de sus instancias, o en el caso de que sea propuesto como ponente, todo diputado que tenga intereses relacionados directamente con el asunto en debate lo pondrá oralmente en conocimiento del Parlamento.
- Las normas de conducta, los derechos y los privilegios de los antiguos diputados se establecerán mediante decisión de la Mesa, y no se harán distinciones de trato entre los antiguos diputados.
- Antes de ser nombrado para el ejercicio de un cargo en el Parlamento, todo diputado deberá haber registrado ante los Cuestores una declaración precisa de sus actividades profesionales y cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas; el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros, con indicación de la identidad de estos últimos, que se añade a los medios facilitados por el Parlamento y asignados al diputado en el marco de sus actividades políticas.
- El registro será público y las declaraciones que contenga deberán actualizarse cada año. Si el diputado omite cumplir con estos deberes, se hará público su incumplimiento y podrá hasta ser sancionado con su exclusión.
- Los diputados se abstendrán de recibir cualquier otro tipo de donación o liberalidad en el ejercicio de su mandato.
- Los presidentes de las agrupaciones de diputados, tanto de los *intergrupos* como de otras agrupaciones no oficiales de diputados, también deberán declarar, para su registro, cualquier apoyo en efectivo o en especie (por ejemplo, asistencia de secretaría) que fuera ofrecido a los diputados a título individual.

Por otra parte, tenemos las disposiciones aplicables a los representantes de empresas y grupos de interés. Los llamados *Cuestores* serán los encargados de autorizar la expedición de tarjetas de acceso a las personas que deseen acceder con frecuencia a los locales del Parlamento con objeto de informar a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o

²⁰El Reglamento del Parlamento Europeo nunca hace referencia al “cabildeo” ni a los “cabilderos”. A diferencia del modelo norteamericano no proporciona definiciones legales complicadas, llenas de supuestos legales y excepciones a los mismos. Tampoco son necesarias las remisiones a otras leyes para su interpretación. Simplemente, de manera muy sencilla se refiere a los “representantes de empresas” o “grupos de interés”.

de terceros. En contrapartida, estas personas deberán respetar el código de conducta que figura como anexo al Reglamento e inscribirse en un registro dependiente de los Cuestores. El registro será público

Las tarjetas de acceso serán nominativas, incluirán la fotografía del titular, y el nombre de la empresa, organización o persona física para la que trabaje. El titular deberá llevar permanentemente y de forma visible la tarjeta de acceso en todos los locales del Parlamento. El incumplimiento de esta disposición podrá dar lugar a la retirada de la tarjeta.

Las tarjetas de acceso se distinguirán, por su forma y color, de las tarjetas entregadas a los visitantes ocasionales. Sólo se renovarán si sus titulares han acatado el Código de Conducta y cumplido sus obligaciones de registro ante los Cuestores.

La tarjeta de acceso no permitirá en ningún caso acceder a las reuniones del Parlamento o de sus órganos que no sean declaradas públicas y no dará lugar, en este caso, a excepción alguna respecto a las normas de acceso que se apliquen a cualquier otro ciudadano de la Unión.

Toda impugnación por parte de un diputado de la actividad de un representante o de un grupo de interés se remitirá a los Cuestores, quienes instruirán el caso y podrán pronunciarse sobre el mantenimiento o la retirada de la tarjeta de acceso.

El código de conducta para los representantes de empresas o grupos de interés establece básicamente las siguientes obligaciones:

- Declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución;
- Abstenerse de cualquier acción tendente a obtener información deshonestamente;
- No pretender, en todo trato con terceros, que tienen cualquier tipo de relación oficial con el Parlamento;
- No difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento;
- Respetar estrictamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 2 del anexo I;
- Asegurarse de que toda asistencia prestada en el marco de las disposiciones del artículo 2 del anexo I sea consignada en el registro correspondiente;
- Respetar lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios en caso de que contraten a antiguos funcionarios de las instituciones;

Interpretación. Simplemente, de manera muy sencilla se refiere a los “representantes de empresas” o “grupos de interés”.

- Respetar cualquier norma establecida por el Parlamento sobre los derechos y las responsabilidades de antiguos diputados;
- Obtener, con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o de empleo con un asistente de un diputado y, posteriormente, asegurarse de que ello se ha consignado en el registro mencionado en el apartado 2 del artículo 9.

Toda inobservancia a las normas que establece el Código de conducta podrá suponer la retirada de la tarjeta de acceso expedida a las personas interesadas y, en su caso, a su empresa.

A continuación transcribimos las partes conducentes del Reglamento del Parlamento Europeo, que establecen disposiciones relacionadas con la práctica del cabildeo.

Reglamento del Parlamento Europeo ²¹
<p>TÍTULO I DE LOS DIPUTADOS, LOS ÓRGANOS DEL PARLAMENTO Y LOS GRUPOS POLÍTICOS</p> <p>CAPÍTULO 1. DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO...</p> <p>... Artículo 9.- Normas de conducta</p> <p>1. El Parlamento podrá dictar normas de conducta para sus miembros. Éstas se establecerán de acuerdo con el apartado 2 del artículo 202 y se incluirán en un anexo del presente Reglamento.</p> <p>Dichas normas no podrán en ningún caso perturbar o limitar el ejercicio del mandato y de las actividades políticas o de otra índole relacionadas con dicho mandato.</p>

²¹Versión actualizada publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 15 de febrero del 2005, que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica de internet:
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_044/l_04420050215es00010140.pdf

Reglamento del Parlamento Europeo

2. Los Cuestores serán competentes para autorizar la expedición de tarjetas de acceso, con carácter nominativo y por el plazo máximo de un año, a las personas que deseen acceder con frecuencia a los locales del Parlamento con objeto de informar a los diputados en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros.

En contrapartida, estas personas deberán:

- respetar el código de conducta que figura como anexo al Reglamento;
- inscribirse en un registro dependiente de los Cuestores.

Este registro estará a disposición de las personas que lo soliciten en todos los lugares de trabajo del Parlamento, así como en sus oficinas de información en los Estados miembros, en la forma que establezcan los Cuestores.

Las disposiciones para la aplicación del presente apartado figurarán en un anexo.

3. Las normas de conducta, los derechos y los privilegios de los antiguos diputados se establecerán mediante decisión de la Mesa. No se harán distinciones de trato entre los antiguos diputados.

...

...ANEXO I

DISPOSICIONES DE APLICACIÓN DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 9 — TRANSPARENCIA E INTERESES ECONÓMICOS DE LOS DIPUTADOS

Artículo 1

1. Antes de hacer uso de la palabra ante el Parlamento o una de sus instancias o en el caso de que sea propuesto como ponente, todo diputado que tenga intereses relacionados directamente con el asunto en debate lo pondrá oralmente en conocimiento del Parlamento.

2. Antes de ser nombrado para el ejercicio de un mandato en el Parlamento o una de sus instancias de conformidad con los artículos 12, 182 o con el apartado 2 del artículo 188 del Reglamento, o para la participación en una delegación oficial de conformidad con el artículo 64 o el apartado 2 del artículo 188 del Reglamento, todo diputado deberá haber completado debidamente la declaración prevista en el artículo 2.

Artículo 2

Los Cuestores llevarán un registro en el que todo diputado declarará personalmente y con exactitud:

- a) sus actividades profesionales y cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas;
- b) el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros, con indicación de la identidad de estos últimos, que se añada a los medios facilitados por el Parlamento y asignados al diputado en el marco de sus actividades políticas.

Los diputados se abstendrán de recibir cualquier otro tipo de donación o liberalidad en el ejercicio de su mandato.

Las declaraciones inscritas en el registro se harán bajo la responsabilidad personal del diputado y se deberán actualizar cada año.

La Mesa podrá elaborar periódicamente una lista de los elementos que, en su opinión, deben ser objeto de declaración en el registro.

Cuando un diputado no cumpliera la obligación de declarar que le incumbe en virtud de las letras a) y b) pese a haber sido objeto del requerimiento correspondiente, el Presidente le emplazará de nuevo para que presente dicha declaración en un plazo de dos meses. Si, transcurrido este plazo, el diputado no hubiere presentado la declaración, se hará constar su nombre junto con la infracción en el acta de la primera sesión de cada período parcial de sesiones posterior al rebasamiento del plazo. Si el diputado se negare a formular la declaración incluso después de que se hubiese hecho pública la infracción, el Presidente aplicará las disposiciones del artículo 147 del Reglamento para la exclusión del diputado.

Los presidentes de las agrupaciones de diputados, tanto de los intergrupos como de otras agrupaciones no oficiales de diputados, declararán cualquier apoyo, en efectivo o en especie (por ejemplo, asistencia de secretaría), que tendrían que declarar en virtud del presente artículo si fuera ofrecido a los diputados a título individual.

Los Cuestores serán responsables de mantener un registro y de elaborar unas normas detalladas aplicables a la declaración del apoyo externo recibido por esas agrupaciones.

Artículo 3

El registro será público.

El registro podrá abrirse al examen del público por vía electrónica.

Artículo 4

En espera de que se promulgue un estatuto del diputado al Parlamento Europeo que sustituya la diversidad de normas nacionales, los diputados estarán sujetos a las obligaciones previstas por la legislación del Estado miembro en el que hayan sido elegidos respecto a la declaración de patrimonio.

...

...ANEXO IX

DISPOSICIONES DE APLICACIÓN DEL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 9 — GRUPOS DE INTERÉS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Artículo 1

Tarjetas de acceso

1. Las tarjetas de acceso serán expedidas en forma de tarjetas plastificadas que incluirán una fotografía del titular, su nombre y apellidos y el nombre de la empresa, organización o persona física para la que trabaje.

El titular deberá llevar permanentemente y de forma visible la tarjeta de acceso en todos los locales del Parlamento.

El incumplimiento de esta disposición podrá dar lugar a la retirada de la tarjeta.

Las tarjetas de acceso se distinguirán por su forma y color de las tarjetas entregadas a los visitantes ocasionales.

2. Las tarjetas sólo se renovarán si sus titulares han cumplido las obligaciones contempladas en el apartado 2 del artículo 9.

Toda impugnación por parte de un diputado de la actividad de un representante o de un grupo de interés se remitirá a los Cuestores, que instruirán el caso y podrán pronunciarse sobre el mantenimiento o la retirada de la tarjeta de acceso.

3. La tarjeta de acceso no permitirá en ningún caso acceder a las reuniones del Parlamento o de sus órganos que no sean declaradas públicas y no dará lugar, en este caso, a excepción alguna respecto a las normas de acceso que se apliquen a cualquier otro ciudadano de la Unión.

Artículo 2

Asistentes

1. Los Cuestores fijarán, al comienzo de cada legislatura, el número máximo de asistentes que cada diputado podrá acreditar.

Los asistentes acreditados formularán, al incorporarse a sus funciones, una declaración por escrito de sus actividades profesionales, así como de cualesquiera otras funciones o actividades remuneradas que ejerzan.

2. Los asistentes tendrán acceso al Parlamento en las mismas condiciones que el personal de la Secretaría General o de los grupos políticos.

3. Cualquier otra persona, incluidas las que trabajen directamente con los diputados, habrá de cumplir las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 9 para acceder a los locales del Parlamento.

Artículo 3

Código de conducta

1. En el marco de sus relaciones con el Parlamento, las personas que figuren en el registro previsto en el apartado 2 del artículo 9 habrán de cumplir las disposiciones siguientes:

- a) respetar lo dispuesto en el artículo 9 y en el presente anexo;
- b) declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución;
- c) abstenerse de cualquier acción tendente a obtener información deshonestamente;
- d) no pretender, en todo trato con terceros, que tienen cualquier tipo de relación oficial con el Parlamento;
- e) no difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento;
- f) respetar estrictamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 2 del anexo I;
- g) asegurarse de que toda asistencia prestada en el marco de las disposiciones del artículo 2 del anexo I sea consignada en el registro correspondiente;
- h) respetar lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios en caso de que contraten a antiguos funcionarios de las instituciones;
- i) respetar cualquier norma establecida por el Parlamento sobre los derechos y las responsabilidades de antiguos diputados;

j) obtener, con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o de empleo con un asistente de un diputado y, posteriormente, asegurarse de que ello se ha consignado en el registro mencionado en el apartado 2 del artículo 9.

2. Toda inobservancia del presente Código de conducta podrá suponer la retirada de la tarjeta de acceso expedida a las personas interesadas y, en su caso, a su empresa.

VII. EL CABILDEO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Ciertamente, los Estados Unidos de Norteamérica es la nación que cuenta con la legislación más evolucionada, más completa y más precisa en materia de cabildeo; fruto de más de un siglo de intentos por contener los abusos de cabilderos y autoridades, dentro del marco de libertades que otorga la Constitución Norteamericana.

La *Lobbying Disclosure Act* de 1995, actualmente vigente en los Estados Unidos de Norteamérica, fue aprobada después de décadas de esfuerzos por hacer más efectiva la regulación y transparencia en materia de cabildeo ante el Gobierno Federal. Las legislaciones previas en materia de cabildeo, especialmente la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, se volvieron virtualmente obsoletas poco tiempo después de haber sido aprobadas.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el cabildeo se considera como una forma de ejercitar el Derecho de Petición y el derecho de pedir a la autoridad la reparación de agravios. Estos, ciertamente son dos de los más preciados derechos en la democracia norteamericana. Específicamente reconocido en la Carta Magna de 1215, el Derecho de Petición al gobierno norteamericano fue reiterado de manera consistente en los Tratados de las Colonias Norteamericanas, en la Declaración de Independencia y en las constituciones federales y estatales de la época posrevolucionaria, incluyendo el *Bill of Rights*.

En la época de las Colonias, las peticiones escritas a los gobiernos locales acostumbraban a ser breves y casi siempre eran respondidas.

Hace ya bastante tiempo que se acabaron los días en que los ciudadanos norteamericanos podían hacer peticiones al gobierno para

deshacer agravios y esperar una respuesta efectiva e individualizada. Ahora, los gobiernos Federal y estatales tienen que enfrentarse a múltiples problemas de naturaleza económica y política de gran complejidad, disponiendo de tiempo muy limitado como para poder tener contacto directo con los ciudadanos y habitantes de los distritos electorales, y teniendo que lidiar con un ejército de cabilderos profesionales y grupos organizados. Estos grupos, se aprovechan del Derecho de Petición utilizando el poder de sus recursos económicos y contactos políticos para acaparar la atención de los servidores públicos. Desde hace tiempo que el tradicional Derecho de Petición a nivel federal y estatal se ha convertido en dominio de cabilderos profesionales en los Estados Unidos de Norteamérica.

El auge de los cabilderos profesionales ha significado una increíble –y potencialmente riesgosa– concentración de poder sobre el gobierno en una pequeña élite de personas. Esta concentración de poder, significa que es siempre esencial para los legisladores y la ciudadanía conocer quién paga a los cabilderos, cuánto, a favor de quién cabildean, y cuál es su fin. Los legisladores y demás autoridades políticas necesitan esta información para evaluar adecuadamente la presión política a la que son sometidos. La sociedad civil necesita esta información para evaluar la integridad de sus autoridades.

Los primeros esfuerzos para regular la actividad de cabildeo a nivel federal vinieron en 1876, cuando la Cámara de Representantes²² aprobó una resolución, específica para una sesión del Congreso, mediante la cual los cabilderos debían registrarse con el Secretario de la Cámara, el *House Clerk*. A finales del siglo XIX, muchos estados fueron más allá e inclusive penalizaron el cabildeo. Pero ninguno de estos esfuerzos fue reafirmado de manera sistemática.

En los años 1930s, el Senador Hugo Black, por el Estado de Alabama, dirigió una campaña contra prácticas corruptas de cabildeo en Washington. Black luchó por que los cabilderos registraran sus nombres, salarios, gastos mensuales y la finalidad de sus actividades de cabildeo. Su preocupación llegó a oídos sordos hasta que, en la primavera de 1935, un grupo de cabilderos contratados por una asociación de compañías controladoras de empresas que prestaban servicios públicos, intentaron bloquear la aprobación de un proyecto de ley que hubiera fraccionado a las grandes controladoras. Los cabilderos coordinaron sus esfuerzos y bombardearon al Capitolio con cientos de telegramas demandando a los senadores que votaran en contra. El Senador Black tuvo una audiencia en el Congreso acerca del origen de los telegramas y descubrió que los cabilderos suplantarón a los ciudadanos dictando cientos

²²Órgano equivalente a la Cámara de Diputados mexicana.

de telegramas idénticos a los asociados de la compañía *Western Union*.

Como resultado de la investigación, la *Public Utilities Holding Company Act* fue adicionada para requerir a las compañías que registraran a todos sus agentes cabilderos. Black también presentó una iniciativa para hacer obligatorio el registro de todos los cabilderos, pero nunca fue aprobada. De cualquier manera, el Congreso mostró su preocupación sobre el tema del cabildeo, adicionando disposiciones especiales en legislación aplicable a industrias específicas, como por ejemplo la *Merchant Marine Act of 1936* (Ley de Comercio Marítimo de 1936).

Pero no fue sino hasta la Segunda Guerra Mundial que el Congreso estableció una regulación integral y sistemática en materia de cabildeo, que tomó la forma de dos muy distintas leyes federales: la *Foreign Agents Registration Act of 1938* (Ley del Registro de Agentes Extranjeros de 1938) y la *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946* (Ley Federal para Regular el Cabildeo de 1946)

La *Foreign Agents Registration Act* fue el primer intento de regulación más o menos amplio a nivel federal. Su principal propósito era limitar la influencia de agentes extranjeros y sus propagandas y campañas en relación a la política de Estado norteamericana. Fue la respuesta a una sensible propaganda desplegada por Adolfo Hitler para alentar el movimiento nazi en los Estados Unidos. A pesar de que no había evidencia clara, el Presidente Franklin D. Roosevelt y muchos congresistas creían que Hitler estaba ayudando a financiar el movimiento nazi en los Estados Unidos. La promulgación de dicha ley, en un momento tan crítico previo al estallamiento de la Segunda Guerra Mundial, fue el resultado de las recomendaciones de un comité especial del Congreso que investigaba “actividades antiamericanas” en los Estados Unidos. La ley originalmente se enfocó en el movimiento nazi. De hecho, la expresión “propaganda extranjera” en la ley, originalmente decía “propaganda nazi”, pero se decidió ampliar el concepto de regulación para no dejar de lado la creciente preocupación sobre propagandas a favor del comunismo.

La *Foreign Agents Registration Act*, se enfocó completamente en la transparencia del cabildeo, en vez de restringir las actividades de cabildeo. Definió como “agente extranjero” a cualquier persona que actuara como cabildero, representante de relaciones públicas o abogado de algún gobierno, partido político, corporación, o persona física o moral que fueran extranjeros.

La ley buscó disminuir la influencia de cabilderos extranjeros, obligándolos a:

- Registrar sus nombres, direcciones y clientes extranjeros ante la Secretaría de Estado;
- Cualquier literatura o información diseminada por el agente extranjero debía ser etiquetada como tal;
- Mantener un registro detallado de todos sus contactos de cabildeo, la fecha de dichos contactos, la remuneración recibida y los gastos desembolsados, los asuntos tratados y con quién; y debían revelar dicha información ante la Secretaría de Estado.

La *Foreign Agents Registration Act*, fue diseñada para contrarrestar la propaganda extranjera, no restringiéndola sino obligando a que se identificara como tal, como propaganda pagada y distribuida por agentes extranjeros. Cualquier comunicación hecha por agentes extranjeros que buscara influir en las políticas del Estado debía incluir una declaración con el nombre y dirección del agente extranjero, así como el interés extranjero que se promovía.

La ley fue reformada en múltiples ocasiones en los 1950s y 1960s. Su reforma más importante tuvo lugar en 1966, cuando el Congreso cambió su principal objetivo, pues pasó de ser una herramienta antipropagandista a un instrumento de regulación sobre el cabildeo de las “bases” (*grassroots*) así como el cabildeo ante el Congreso por agentes extranjeros. En aquel entonces, la principal amenaza percibida por el Congreso no era tanto de subversivos extranjeros que intentaran cambiar las políticas extranjeras norteamericanas, sino más bien de los competidores económicos extranjeros que intentaban influenciar los negocios y políticas tributarias de los Estados Unidos.

Durante su vigencia, la *Foreign Agents Registration Act*, y sus disposiciones antipropagandistas fueron frecuentemente invocadas por los tribunales norteamericanos.

Después de concluida la Segunda Guerra Mundial, el Congreso aprobó la primera regulación integral en materia de transparencia en el cabildeo: la *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*. Su principal objetivo era establecer un sistema de registro de cabilderos y transparencia en relación a aquellos que intentaran influenciar al Congreso. Esta ley tampoco tuvo como finalidad restringir las actividades de cabildeo ni la actividad financiera de los cabilderos, sino transparentarla.

La *Federal Regulation of Lobbying Act*, estableció un sistema de registro y transparencia financiera de aquellos que intentaran influenciar la legislación en el Congreso. Su finalidad era proveer información pública sobre las presiones políticas que influenciaran la actividad legislativa. En su exposición de motivos se reconoció que la plena realización del ideal

norteamericano de un gobierno de representantes electos, depende en gran medida en la habilidad de los congresistas para evaluar apropiadamente las presiones políticas a las que frecuentemente están sujetos. Y que sin esa información pública la voz del pueblo puede fácilmente ser acallada por la voz de grupos de interés que buscan obtener beneficios mientras se enmascaran como impulsores del bienestar público.

La *Federal Regulation of Lobbying Act* estableció que cualquiera cuyo principal objetivo fuera influenciar la aprobación o desechamiento de una ley en el Congreso, debía registrarse con el Secretario de la Cámara de Representantes y con el Secretario del Senado; así como hacer reportes financieros quincenales.

Estos reportes financieros debían contener el nombre y dirección del cabildero y todos sus clientes; cuánto le pagaban, todos los colaboradores en sus actividades de cabildeo y la medida de su colaboración; una relación pormenorizada de gastos hechos por el cabildero; cualquier publicación en la que el cabildero hubiere escrito artículos o editoriales; y la legislación específica que le pagaron por influenciar. La violación a este deber de emitir reportes era sancionable con una multa de hasta cinco mil dólares, o pena de prisión de hasta un año y prohibición para cabildear por tres años.

La *Federal Regulation of Lobbying Act* fue ampliamente percibida como ineficaz. Apenas dos años después de su aprobación, el Presidente Harry Truman convocó a hacerle diversas modificaciones para hacerla más efectiva. Algunas de sus debilidades eran que no era aplicable al personal del Congreso ni del Poder Ejecutivo, así como tampoco al cabildeo de las “bases” (*grassroots*). Pero sobre todo, mientras que la ley obligaba a reportar gastos quincenales, omitía obligar a transparentar lo que el público más necesitaba saber acerca del cabildeo: cuánto se gastó en total en actividades de cabildeo y para qué fin político. Más aún, la ley era muy vaga respecto a quiénes tenían que registrarse. No era del todo clara al definir qué era el cabildeo como “actividad principal”, lo cual ocasionó omisiones de registro.

Igualmente problemáticos fueron los intentos para imponer y hacer cumplir la ley (el llamado *law enforcement*). Los secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado pensaban en aquel entonces que su función era servir como depositarios de información y no como auditores de los errores y omisiones en el cumplimiento de la ley.

El Departamento de Justicia también decidió que enfocaría sus esfuerzos en promover el cumplimiento voluntario de la ley, llamando la atención a posibles infractores, más que investigar infracciones y perseguirlas judicialmente.

La *Federal Regulation of Lobbying Act* perdió aún más su eficacia cuando la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica resolvió, en un importante precedente²³, que el cabildeo es una importante forma de ejercicio del Derecho de Petición y que por lo tanto merece protección constitucional. La Suprema Corte sostuvo el derecho del Estado a regular la transparencia en la actividad del Gobierno Federal, pero sólo en muy limitada medida la actividad de los cabilderos, porque no se puede restringir el ejercicio de un Derecho Constitucional. Dicho criterio fue ampliamente adoptado por los tribunales norteamericanos.

Adicionalmente, la Suprema Corte redujo, por vía de interpretación, el ámbito de aplicación de la ley, sosteniendo que solamente era aplicable a cabilderos pagados (profesionales), que se comunicaran directamente con legisladores en relación a alguna ley que estuviera pendiente de aprobación; es decir, se interpretó que la ley sólo era aplicable a esfuerzos para influir en la aprobación o desaprobación de un proyecto de ley y solamente para aquellas actividades de cabildeo profesional en las que el cabildero fuera retribuido y empleara más de la mitad de su tiempo en contactos directos con los legisladores -y no con el personal de las Cámaras. Aquellas personas que no se ubicaran en estos supuestos, estaban exentas de hacer los reportes financieros quincenales. La Corte interpretó la ley de esta manera, para evitar pronunciarse sobre su inconstitucionalidad.

Un estudio realizado en 1991 por la *U.S. Government Accountability Office* reveló la poca eficacia de la ley. Se encontró que cerca de 10,000 de los 13,500 individuos y organizaciones considerados como promotores de gran influencia en el Congreso, listados en el libro *Directory of Washington Representatives*, no estaban registrados como cabilderos. Adicionalmente, el estudio concluyó que los reportes de los cabilderos eran muy incompletos. Se encontró que: 60 por ciento de los cabilderos registrados no reportaban sus actividades financieras; 90 por ciento reportaron no haber realizado gasto alguno por concepto de salarios, viáticos, honorarios o comisiones; 95 por ciento reportó no haber tenido gastos de representación, relaciones públicas o publicitarios; y sólo el 32 por ciento reportaron algún nombre o número específico de iniciativa o proyecto de ley cabildeado.

En 1989, el Senador Robert Byrd presentó una iniciativa (*The Byrd Amendment*) de enmienda a una ley en materia de adquisiciones públicas mediante la cual se prohibía el uso de recursos gubernamentales para influenciar la asignación de un contrato federal, concesión o empréstito. Sin embargo, no se prohibía a los particulares el uso de recursos privados para buscar influir en la asignación de contratos, concesiones o empréstitos

²³El caso *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954)

federales, siempre y cuando se revelaran dichas actividades. Las legislaciones federales que implementaron la enmienda Byrd requerían la revelación de cada contacto hecho por la entidad privada con un servidor público a través de cabilderos externos, de tal manera que los cabilderos que fueran empleados de la entidad privada estaban exentos de proporcionar información.

Estos reportes debían rendirse ante la dependencia de gobierno a la que correspondiera la licitación, concesión, contrato o empréstito. La agencia debía compilar los reportes y entregarlos a los secretarios de ambas Cámaras dos veces al año. De acuerdo con la enmienda Byrd, monitorear su cumplimiento era responsabilidad de cada dependencia de gobierno dentro de su ámbito de atribuciones, y la investigación y persecución de las infracciones a la ley era responsabilidad del Departamento de Justicia.

Otro aspecto interesante de la enmienda era que establecía restricciones a miembros del Gabinete y servidores públicos cuyo nombramiento hubiese sido ratificado por el Senado, respecto a comunicaciones que pudieran constituir actividades de cabildeo.

A lo largo de los años, diversas dependencias de gobierno adoptaron reglas específicas en materia de cabildeo inspirándose en la *Byrd Amendment*.

Después de 50 años de intentos fallidos por subsanar las deficiencias de la *Federal Regulation of Lobbying Act*, el Congreso finalmente aprobó una nueva ley, la *Lobbying Disclosure Act of 1995*, (algo así como una Ley de Transparencia en materia de Cabildeo) que significó un esfuerzo importante por crear un sistema efectivo para transparentar al cabildeo. Sin embargo, ésta ley también ha resultado insuficiente en varios aspectos.

Diversos factores entraron en juego a mediados de los noventa. Primeramente, que el Congreso se vio envuelto en un grave escándalo de corrupción en el cual se involucraron varios legisladores, conocido como el “escándalo *Wedtech*”. En 1987, un Subcomité del Senado para la Supervisión de la Gestión Gubernamental investigó “actividades indebidas en la asignación de contratos federales a la corporación *Wedtech*”. El subcomité encontró que *Wedtech* había contratado a numerosos cabilderos, incluyendo a ex legisladores para influir en la asignación de cuantiosos contratos gubernamentales, que dichas actividades de cabildeo no fueron reportadas, y que inclusive había evidencias de sobornos a servidores públicos.

La investigación enfatizó las insuficiencias y lagunas de las leyes en materia de cabildeo y el Subcomité convocó a audiencia en 1991 para tratar este grave problema. Esta audiencia fue el origen de la *Lobbying Disclosure Act*.

El Senador Carl Levin presentó la primera iniciativa de la ley en 1992. El proyecto fue revisado y discutido en muchas ocasiones, pero alcanzó su

momento cuando estallaron otros escándalos en el Congreso en los cuales estaban involucrados unos cuantos líderes de la bancada demócrata en la Cámara de Representantes. Los republicanos abanderaron una campaña para “limpiar al Congreso” y hacer de la transparencia en el cabildeo una prioridad. La *Lobbying Disclosure Act* fue finalmente aprobada en 1995 con el respaldo de ambos partidos en el Congreso Federal.

La *Lobbying Disclosure Act* vino a sustituir gran parte de los esfuerzos previos por enmendar las deficiencias de las anteriores leyes en materia de cabildeo mediante un único cuerpo legislativo que, de manera sistemática abarcara todas las actividades y formas de cabildeo profesional. Incorporó muchas de las disposiciones clave de la *Foreign Agents Registration Act*, la *Byrd Amendment* y la *Federal Regulation of Lobbying Act*, e incorporó mejoras substanciales en definiciones, ámbito de aplicación y obligaciones de transparencia.

Las principales mejoras que introdujo dicha ley fueron las siguientes:

- Clarificó conceptos básicos, por ejemplo, las definiciones de “cabildero” “contacto de cabildeo” y “actividades de cabildeo”.
- Estableció un criterio más claro para determinar cuándo es necesario el registro del cabildero y la rendición de informes. Asimismo, estableció que los cabilderos hicieran reportes financieros de sus actividades dos veces al año.
- Los cabilderos que representen los intereses de gobiernos o partidos políticos extranjeros deben seguir registrándose conforme a la *Foreign Agents Registration Act*. Pero los que representen intereses privados extranjeros pueden registrarse conforme a las disposiciones de la *Lobbying Disclosure Act*.

Sin embargo, la *Lobbying Disclosure Act* aún tiene importantes limitaciones:

- Mecanismos de transparencia imperfectos. A pesar de que la nueva ley impuso a los Secretarios de ambas Cámaras el deber de desarrollar “sistemas computarizados diseñados para minimizar los problemas inherentes al manejo de cuantiosos y voluminosos archivos de papel y maximizar el acceso público a la información”, de cualquier manera los reportes financieros de los cabilderos, que al final son lo más importante, deben ser presentados en papel, y el acceso público a los mismos está lejos de ser adecuado. El sistema de acceso a la información bien podría ser mejorado

estableciendo un mecanismo para la consulta electrónica de los reportes financieros de los cabilderos.

- Mecanismos de imposición inadecuados. No existe ni una sola dependencia de gobierno facultada para vigilar de manera sistemática el cumplimiento de la ley e imponer las sanciones o denunciar su incumplimiento. Los secretarios de ambas Cámaras son responsables, cada uno por separado, de recolectar los reportes financieros de los cabilderos. Pero ninguno de los dos se encarga de verificar que los reportes sean completos o verdaderos. Tampoco tienen facultades de investigación y, en caso de que determinen que un cabildero incurre en violaciones reiteradas a la ley, pueden denunciar el hecho ante el Departamento de Estado, pero esto muy rara vez ocurre.
- Inadecuada regulación de actividades. Muchas prácticas de cabildeo levantan serias preocupaciones acerca de la indebida influencia de ex servidores públicos que se convierten en cabilderos de intereses especiales, parientes o familiares de legisladores que cabildean, regalos y aportaciones a campañas políticas, etc. Hacen falta reformas legales en estos aspectos.

Como podemos observar, los antecedentes son muy importantes para comprender por qué la legislación norteamericana ha evolucionado como lo ha hecho. La práctica del cabildeo en los Estados Unidos de Norteamérica, al igual que en México, tiene fundamento en garantías constitucionales, lo cual impide regularla de manera directa y contundente mediante el establecimiento de prohibiciones, restricciones, sanciones y medios de control; y no ha quedado más opción que limitarse a regular su transparencia y acceso a la información.

Todos esos antecedentes nos ayudan a comprender por qué ni siquiera en los Estados Unidos de Norteamérica, con toda su infraestructura y capacidad para imponer el cumplimiento de las leyes (*law enforcement*), se han logrado erradicar las prácticas de corrupción, tráfico de influencias y otras conductas indebidas asociadas al cabildeo.

Y también nos permiten darnos una idea de lo difícil —o imposible— que será crear en México una legislación en materia de cabildeo que realmente sea eficaz. En México también tenemos garantías constitucionales que, ciertamente, merecen el respeto de las autoridades y la protección de las leyes y tribunales. Pero también es verdad que en este caso representan un serio obstáculo para una legislación en materia de cabildeo que sea eficaz en su propósito de abatir las conductas indebidas asociadas a dicha práctica.

Finalmente, no perdamos de vista que la larga evolución legislativa en materia de cabildeo en los Estados Unidos de Norteamérica, se corresponde con una igualmente larga evolución de la *práctica* del cabildeo. Esto resulta evidente si observamos que la ley vigente tiene como objetivo principal transparentar la actividad de los cabilderos profesionales. Ciertamente en los Estados Unidos de Norteamérica se ha evolucionado hacia una profesionalización del cabildeo que no tiene paralelo en el mundo.

Nuestra realidad, en cambio, es muy diferente. Nuestra experiencia con gobiernos más plurales y democráticos es apenas muy reciente, las prácticas de cabildeo actuales son también muy nuevas. Apenas y existen unos cuantos cabilderos profesionales dispuestos a funcionar mediante reglas claras y con transparencia. Las grandes corporaciones cabildean a través de las amistades, relaciones públicas, políticas, compadrazgos, o mandan a la gente de “adentro”, es decir, a sus directivos, abogados o empleados. En México no existe la capacidad para imponer la ley (*law enforcement*) que tienen los Estados Unidos de Norteamérica, por falta de personal, capacitación, profesionalismo, corrupción, falta de recursos económicos, etc. No perdamos esto de vista, porque si ya de por si a los norteamericanos les está costando trabajo, en México se antoja como una tarea casi imposible.

VIII. TIPOS DE CABILDEO

Intentar clasificar las diferentes formas como se presenta el cabildeo en la práctica exige, en primer término, establecer los criterios de clasificación.

No se trata de elaborar múltiples distinciones y clasificaciones que al final no resulten de ninguna utilidad, simplemente consideramos que, no existiendo ninguna regulación en materia de cabildeo en México, valer la pena distinguir diferentes formas como se presenta dicha actividad, con la finalidad de que, eventualmente, el legislador decida qué tipos de cabildeo es necesario regular y cuáles no, así como la regulación específica para cada tipo.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FORMA COMO SE PRESENTAN LOS CONTACTOS DE CABILDEO, podemos distinguir al cabildeo verbal y el escrito (inclusive por medios electrónicos). Esta distinción está expresamente plasmada dentro del capítulo de Definiciones de la *Lobbying Disclosure Act of 1995*.

Queda claro que el cabildeo que se practique por medios escritos es el más susceptible de ser transparentado, es el que deja constancia

y antecedentes, es el que se puede, probar, publicar, fiscalizar, etc. ¡Qué maravilloso sería que toda actividad de cabildeo dejara antecedentes por escrito! Sin embargo, no se pueden prohibir las formas verbales de cabildeo (a menos que se reforme la Constitución).

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA MANERA COMO SE HAGA LLEGAR A LA AUTORIDAD LA COMUNICACIÓN O PETICIÓN QUE CONSTITUYE EL CONTACTO DE CABILDEO, podemos distinguir entre contactos de cabildeo directos o indirectos.

Cabildeo directo es aquel en el cual existe un *contacto de cabildeo*, oral o escrito (inclusive por medios electrónicos), que busca ejercer influencia sobre uno o varios servidores públicos *determinados*. El contacto será directo independientemente de se efectúe personalmente o por intermedio de una o varias personas, sean éstas representantes, amigos, conocidos, cabilderos profesionales, empleados, subalternos del servidor público, etc.

Cabildeo indirecto es aquel en el que no existe un *contacto de cabildeo* con algún servidor público determinado. Por ejemplo, el cabildeo mediático, a través de campañas, publicaciones, medios de comunicación, manifestaciones, marchas, protestas, etc.

¿Es necesario regular las formas directas de cabildeo? Por supuesto que sí. Este es el tipo de cabildeo que puede dar lugar a prácticas de corrupción, tráfico de influencia y otras conductas indebidas; más aún cuando el *contacto de cabildeo* es verbal y no queda constancia alguna.

¿Vale la pena regular las formas indirectas de cabildeo? Consideramos que no. Además de que su regulación es inviable desde el punto de vista constitucional, por estar amparadas en la Libertad de Expresión y Libre Manifestación de las Ideas, no consideramos necesario regularlas en tanto que, por su naturaleza no se prestan a prácticas de corrupción y tráfico de influencias, además de que se publicitan y se transparentan a sí mismas.

POR OTRA PARTE, TAMBIÉN PODEMOS DISTINGUIR EL CABILDEO PROFESIONAL Y EL NO PROFESIONAL. La legislación norteamericana se dirige principalmente a transparentar el cabildeo profesional que ha logrado un gran desarrollo en esa nación. Pero la práctica del cabildeo en México es muy diferente, apenas existen unos cuantos despachos de cabilderos profesionales. De nada serviría copiar en este aspecto a la legislación norteamericana, La verdad es que en México las prácticas de cabildeo en su mayoría son del tipo no profesional. Por este mismo motivo resulta bastante cuestionable la eficacia que podría tener en México un Registro Público de Cabilderos.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ÁMBITO DE LAS

POLÍTICAS QUE SE PRETENDEN INFLUENCIAR podemos distinguir el cabildeo internacional y el doméstico. El cabildeo como instrumento de política internacional tiene aspectos positivos y negativos. Como aspectos positivos, sirve como medio para lograr tratados y acuerdos internacionales, es también un medio del cual se valen las organizaciones no gubernamentales para presionar a los gobiernos a respetar las garantías individuales, la ecología, la biodiversidad, etc. Inclusive sirve hasta para evitar conflictos armados o propiciar acuerdos de paz.

Pero también existen aspectos del cabildeo internacional que pueden considerarse perniciosos para la soberanía e independencia política de una nación. No olvidemos que en los Estados Unidos de Norteamérica se creó la *Foreign Agents Registration Act of 1938* con el propósito de limitar la influencia de agentes extranjeros, y sus propagandas y campañas en relación a la política del Estado norteamericana.

Las naciones poderosas frecuentemente presionan a los gobiernos de otros países para que tomen determinadas decisiones o posturas políticas, por ejemplo, en materia de política económica, combate al narcotráfico, combate al terrorismo, apoyo diplomático en el seno de organismos internacionales, respaldo a embargos económicos a otras naciones, etc. Este tipo de presiones se pueden ejercer directamente o a través de organismos internacionales²⁴.

Lerdo de Tejada y Godina Herrera²⁵ nos ofrecen un ejemplo histórico que por ser tan interesante nos permitimos transcribirlo de manera textual:

“La influencia de las firmas de Lobbying en Estados Unidos y su relación con la vida interna de nuestro país, la vemos con claridad en temas tan delicados como el de los banqueros que ayudaron a México en la crisis de 1995. El grupo que atendió este asunto pidió su opinión a Riordan Roey, quien entonces ocupaba el cargo de Director de la Escuela de Estudios Latinoamericanos de John Hopkins School of Advanced International Studies, y entre ambos señalaron tres condiciones para apoyar a México.

Una, resolver el problema de Chiapas; dos, que la administración del presidente Zedillo considerara cuidadosamente el permitir victorias de oposición en las diferentes elecciones, a fin de legitimar su propio gobierno, y tres, trabajar para debilitar a los sindicatos en México.

Esas tres recomendaciones fueron hechas a los banqueros que apoyaron a México durante la crisis de 1995, y así está consignado en el libro

²⁴Como por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas o el Banco Mundial.

²⁵El Lobbying en México, pp. 87 y 88

de Ken Silverstein, *Washington on Ten Million a Day*.

Esta estrategia puntual en donde el poder económico estadounidense condicionó al poder político del país al que dio apoyo, en este caso México, fue instrumentada por un equipo singular de lobbyistas, que al empujar este tema, lograron que el presidente Clinton destrabara un crédito hacia México garantizado con petróleo.

En cuanto a Chiapas, en ese momento el presidente Zedillo dio a conocer públicamente la verdadera identidad del subcomandante Marcos, al develar su rostro, lo que acotó el problema de manera estrictamente local. A partir de esos años, son más los estados de la República gobernados por un partido político distinto al del entonces presidente Zedillo, y en julio de 2000 ganó la Presidencia de la República Vicente Fox, del Partido Acción Nacional.

Al mismo tiempo, comenzó el desmembramiento de algunos sindicatos importantes, y paralelamente a ello surgió la Unión Nacional de Trabajadores. Esto podría ser una coincidencia, pero lo dicho por Silverstein ocurrió en la realidad.”

No sabemos con certeza si lo narrado realmente haya sucedido así, pero lo que no dudamos en afirmar, es que la Nación tiene interés en conocer las influencias y presiones que los gobiernos extranjeros y organismos internacionales pretendan ejercer en las autoridades políticas mexicanas.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA NACIONALIDAD DE QUIENES INTENTAN INFLUIR EN LAS POLÍTICAS DEL ESTADO, podemos distinguir el cabildeo de nacionales y de extranjeros. ¿Cómo garantizar que las grandes corporaciones internacionales no ejerzan una influencia indebida en nuestras autoridades políticas? No es ilógico suponer que cualquier gran empresa transnacional, antes de invertir capitales en México, ejerza actividades de cabildeo a todos los niveles de gobierno.

El cabildeo de grandes corporaciones transnacionales puede ser bueno para una nación, en tanto que permite a los gobiernos conocer cuáles son las exigencias prevaletentes en el mundo para la inversión de capitales productivos y las facilidades que se otorgan en otros países. Nos puede hacer más competitivos en la captación de inversión productiva tan necesaria en México.

Pero también puede ser pernicioso. Es indispensable transparentar la actividad de los cabilderos representantes de intereses extranjeros para

asegurarnos de que sus pretensiones sean legítimas y no redunden en perjuicio del interés de la Nación. Imaginemos, por ejemplo, que una gran corporación extranjera fabricante de automóviles, con intereses en México, buscara influir en el Congreso de la Unión para que reformara la Ley Federal del Trabajo. O imaginemos a una gran corporación tabacalera extranjera, también con intereses en México, ejerciendo actividades de cabildeo para lograr la disminución o evitar el aumento de contribuciones especiales a la producción y consumo de cigarrillos. O imaginemos a los grandes laboratorios farmacéuticos extranjeros ejerciendo actividades de cabildeo en contra de la fabricación y venta en México de medicamentos genéricos e intercambiables.

Finalmente, no debe pasar desapercibido lo establecido por el artículo 8º constitucional, en el sentido de que en materia política sólo pueden hacer uso del Derecho de Petición los ciudadanos mexicanos.

Al comentar este artículo, el jurista Eduardo Andrade Sánchez²⁶ implícitamente excluye la posibilidad de que los extranjeros ejerzan actividades de cabildeo en México, por considerar que el proceso de formación de las leyes y la adopción de medidas ejecutivas que corresponden a facultades discrecionales del Presidente de la República, son materia política.

“El Derecho de Petición en materia política, como ya se indicó, está restringido sólo a los ciudadanos mexicanos, por ello es importante establecer qué debe entenderse como *materia política*. Por principio de cuentas es evidente que todo lo que tenga que ver con los procesos de elección de autoridades, formación y funcionamiento de partidos políticos y de organizaciones que pretenden influir en la toma de decisiones por parte del poder público, constituyen materias políticas en las que sólo pueden intervenir los ciudadanos del país. También debe considerarse que es materia política el proceso de formación de las leyes y la adopción de medidas ejecutivas que corresponden a las facultades discrecionales del Presidente de la República.

Así, la solicitud de una licencia de construcción o de funcionamiento que corresponden a tareas administrativas sujetas a un procedimiento específico, no pueden considerarse asuntos de índole política, y cualquier extranjero puede hacer una gestión de tal naturaleza, pero la decisión de suspender garantías, de entablar o romper relaciones diplomáticas o la de iniciar una ley o vetarla, son ejemplos de cuestiones que caen dentro de la esfera política y atañen sólo a los ciudadanos.

²⁶Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, quinta edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, Tomo II, p. 906

Si un extranjero o un menor de edad formularan una petición a la que no tienen derecho por carecer de ciudadanía, no incurren, por ese solo hecho, en una violación a la ley, pero la autoridad no está obligada a responder. Eventualmente la intromisión en los asuntos políticos del país por parte de extranjeros puede dar lugar a la aplicación de sanciones legales o a la expulsión basada en el artículo 33 de la propia Constitución.”

POR OTRA PARTE, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CARÁCTER PÚBLICO O PRIVADO DE QUIEN INTENTA INFLUIR EN LAS POLÍTICAS DEL ESTADO podemos distinguir, por una parte, el cabildeo de organismos públicos y autoridades del Estado, y por la otra, el cabildeo de particulares.

El cabildeo de organismos públicos y autoridades del Estado, normalmente es de tipo presupuestal. Por ejemplo, hoy en día en México es común que el Poder Ejecutivo realice intensas actividades de cabildeo ante la Cámara de Diputados en relación a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo mismo puede suceder en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal.

Sin embargo, el cabildeo de organismos públicos y autoridades del Estado no tiene que limitarse exclusivamente al ámbito presupuestal. Por mencionar solamente algunos pocos, de tantos ejemplos disponibles en la Constitución, el artículo 73 constitucional establece las siguientes facultades del Congreso de la Unión, respecto de las cuales evidentemente pueden ejercerse actividades de cabildeo por parte de los Estados, Municipios o Distrito Federal.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

...III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:...

...3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

...VIII.... Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público,

conforme a las bases de la ley correspondiente....

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

...XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública...

XXV. ...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República...

... XXIX. Para establecer contribuciones:...

...5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

...XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

...XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

...XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado...”

El cabildeo de las autoridades y organismos públicos del Estado tampoco tiene por qué limitarse al ámbito legislativo. Lerdo de Tejada y Godina Herrera²⁷ nos mencionan otro ejemplo histórico: el intenso cabildeo ejercido durante el año 2001 por los gobiernos del Estado de México y del Estado de Hidalgo, para influir en la decisión del Gobierno Federal sobre la ubicación de un nuevo aeropuerto internacional para la zona metropolitana. No deja de ser preocupante saber que tan impresionantes esfuerzos de cabildeo fueron realizados utilizando recursos públicos.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL NIVEL DE GOBIERNO DE LAS AUTORIDADES CUYAS POLÍTICAS DE ESTADO SE PRETENDE INFLUENCIAR podemos distinguir cabildeo ante autoridades nacionales, federales, estatales o municipales.

Este trabajo está enfocado al cabildeo en materia federal, es decir, respecto a las facultades y atribuciones de los organismos públicos y

²⁷El Lobbying en México, pp. 108-116

autoridades federales; porque lo que buscamos es elaborar un marco teórico que pueda ser de utilidad para la elaboración de una eventual ley federal en materia de cabildeo. Pero no podemos dejar de reconocer que dicha práctica también se ejerce, y de manera intensa, ante las autoridades de los Estados, Municipios y Distrito Federal.

IX. CABILDEO ANTE EL CONSTITUYENTE PERMANENTE

Nosotros consideramos que la figura del *Constituyente Permanente* no está reconocida en nuestra Constitución. El Constituyente Permanente no es uno de los poderes constituidos del Estado, simplemente no existe como órgano reconocido por la Constitución. Ésta, sin mayor complicación, simplemente se limita a establecer su procedimiento de reforma o adición, en el cual participan diversos Poderes constituidos. Para nosotros, el llamado Constituyente Permanente no es más que un invento de la doctrina jurídica.

Sin embargo, son muchos y muy distinguidos juristas quienes por el contrario reconocen la existencia del Constituyente Permanente. Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*²⁸, se expresa en los siguientes términos:

“En efecto, el artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma.

...

Ciertamente no hay en el caso que estudiamos, confusión de Poderes en un solo órgano. El Congreso Federal es Poder constituido; cada una de las legislaturas de los Estados también lo es. Pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian, en los términos de los artículo 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de Poder constituido (es decir, de gobernante), sino únicamente de Poder constituyente.

El alcance de sus actividades consiste en adicionar y reformar la Constitución”

La Constitución es la decisión política fundamental de un Estado ¿Quién podría dudar de la importancia política que implica la facultad de

²⁸Trigésima edición, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 45 y 46

reformularla? Simplemente no puede haber cabildeo de mayor trascendencia que aquel cuya finalidad sea lograr la reforma, adición o derogación de un precepto constitucional.

Pero surge una duda: suponiendo que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar en materia de cabildeo, ¿podría una ley federal en la materia regular el cabildeo tratándose de reformas constitucionales? ¿O únicamente podría hacerlo respecto a los órganos federales que intervienen en el procedimiento, dejando de lado al cabildeo ante las Legislaturas de los Estados?

Si aceptamos la existencia del Constituyente Permanente como órgano implícitamente reconocido por el artículo 135 constitucional, entonces una ley *federal* no podría regular el cabildeo ante dicho órgano *nacional*.

Si por el contrario, únicamente nos limitamos a reconocer que en el procedimiento de reforma constitucional participan distintos Poderes constituidos, entonces una ley federal sí podría regular el cabildeo ante los Poderes *federales* que participan en dicho procedimiento, dejando de lado al cabildeo ante las Legislaturas de los Estados.

Como dato curioso, podemos mencionar que la *Lobbying Disclosure Act of 1995* no contempla el cabildeo de enmiendas constitucionales. ¿Será que se les olvidó porque no acostumbran formularla?

X. EL CABILDEO ANTE EL PODER LEGISLATIVO DE LA UNIÓN

LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Evidentemente las facultades más importantes del Congreso de la Unión son las de naturaleza materialmente legislativa. Y queda claro que, en todo el mundo la tendencia que predomina es considerar al Poder Legislativo como “el Poder ante el cual cabildear”.

Y México no es la excepción. A partir de 1997 sobre todo la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión es cada vez es más visitada por cabilderos -profesionales y no profesionales- que, por cierto, nunca se registran como tales en los libros de visitas.

A partir del año 2000 se volvió de lo más común que, hacia finales de cada año, los Diputados Federales reciban multitud de cartas, comunicaciones y, a veces, hasta visitas de servidores públicos de la Administración Pública Federal haciendo labor de cabildeo en materia presupuestal.

Pero el cabildeo presupuestal no se da únicamente par servidores públicos. Es también muy común que los Diputados reciban cartas y peticiones

²⁸Trigésima edición, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 45 y 46

de alumnos, maestros, directores de escuelas, institutos, agrupaciones de campesinos agricultores o ganaderos, agrupaciones sociales, cooperativas, fideicomisarios de fideicomisos públicos, etc., quienes movidos por el pánico generado por rumores de recortes presupuestales ven en la aprobación del presupuesto de egresos de la federación una seria amenaza a sus intereses.

No cabe duda que el ejercicio de las facultades legislativas del Congreso de la Unión implica auténticas facultades para determinar la política del Estado. Es un verdadero ejercicio autónomo del poder sujeto a un margen más o menos amplio de discrecionalidad.

Esto es así a pesar de que las leyes del Congreso de la Unión deban guardar regularidad formal y material respecto a la Constitución. A pesar también de que el Congreso de la Unión sólo puede legislar en las materias que expresa o implícitamente le reserva la Constitución. A pesar también de que, en algunos casos, las disposiciones constitucionales imponen la obligación de emitir nuevas leyes acordes con el mandamiento constitucional o reformar las existentes para adecuarlas al contenido de una reforma constitucional. A pesar inclusive de que el artículo transitorio de una reforma constitucional pueda llegar a imponer la obligación de legislar dentro de determinado plazo. A pesar de todo esto, siempre habrá un margen más o menos amplio de discrecionalidad en el ejercicio de la función legislativa.

Más aún si consideramos que no existe medio legal alguno para obligar al Poder Legislativo a legislar. Ni el juicio político, ni el procedimiento para sancionar administrativamente a los servidores públicos federales, ni la acción de inconstitucionalidad, ni la controversia constitucional, ni el juicio de amparo, son procedimientos idóneos para obligar al Congreso de la Unión a legislar, o para reparar los agravios causados, o suplir la omisión constitucional.

Algunos autores han estudiado el tema de la omisión constitucional legislativa, y el Juicio de Amparo como su remedio constitucional. Pero el hecho es que hoy por hoy, en México, el Juicio de Amparo no sirve para remediar los agravios que pueda causar al quejoso una omisión de ese tipo, como se demuestra a través de las siguientes tesis jurisprudenciales obligatorias emitidas por nuestros máximos tribunales de control constitucional.²⁹

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.³⁰

²⁹Tesis obtenidas a través del sistema de consultas del sitio de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx

³⁰Registro No. 192864, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 40, Tesis: P. LXXX/99. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre de 1999, aprobó dicha tesis aislada; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.

LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.³¹ Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que

³¹Registro No. 197222, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Diciembre de 1997, Página: 180, Tesis: P. CLXVIII/97. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre de 1997 aprobó, con el número CLXVIII/1997, dicha tesis aislada; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.

LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Además de las facultades legislativas, ambas Cámaras del Congreso de la Unión cuentan con atribuciones meramente administrativas, como lo es por ejemplo el ejercicio de su presupuesto. El artículo 77 constitucional establece que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- Nombrar los empleados de su secretaría; y
- Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros;

OTRAS FACULTADES POLÍTICAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Además de las facultades antes mencionadas, el Congreso de la Unión cuenta con otro tipo de atribuciones políticas que implican un verdadero ejercicio autónomo del Poder y cuya importancia es de tal magnitud que no dudamos en afirmar que son de interés general.

El Congreso de la Unión tiene las facultades políticas siguientes:

- Aprobar el Decreto emitido por el Presidente de la República, mediante el cual suspenda en todo el país o en lugar determinado las garantías individuales que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional;
- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución;
- Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República;

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas para:

- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en u caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior;
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Son facultades exclusivas del Senado:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso;
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas;
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado;
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;
- Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

La Comisión Permanente, tiene las siguientes facultades políticas:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV de la Constitución;
- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- Acordar por sí la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; y
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

No cabe duda que en el ejercicio de las importantes facultades políticas mencionadas con antelación sí existe un ejercicio autónomo del Poder, es decir, un margen considerable de discrecionalidad; además de que afectan al interés general de la Nación. Por lo tanto, no dudamos en afirmar que se trata de verdaderas atribuciones políticas que sí pueden ser objeto de cabildeo.

LAS FACULTADES JURISDICCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Finalmente, además de todas las facultades antes mencionadas, el Congreso de la Unión cuenta con facultades de tipo jurisdiccional en el sentido material de la expresión.

Tal es el caso del Juicio Político en el cual la Cámara de Diputados tiene la función de conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Por su parte, dentro del procedimiento de juicio político, la Cámara de Senadores tiene la importante función de erigirse en Jurado de sentencia. Ciertamente, estamos de nueva cuenta ante facultades que implican un verdadero ejercicio autónomo del Poder, en las que existe un margen de discrecionalidad más o menos amplio. Además, sin duda que el procedimiento de juicio político afecta al interés general de la Nación, en tanto que tiene por objeto investigar y sancionar posibles *“faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho”*.

XI. CABILDEO ANTE EL PODER JUDICIAL FEDERAL

En principio, parecería un tanto ocioso dedicar un capítulo al análisis del cabildeo ante el Poder Judicial Federal. Las funciones principales del Poder Judicial Federal son aquellas de carácter materialmente jurisdiccional, es decir, aplicar la ley en la resolución de controversias en casos concretos, siempre sujetos al principio de legalidad.

Además de las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, éste goza de facultades materialmente administrativas que fundamentalmente se ejercen a través del Consejo de la Judicatura Federal. No consideramos que éste tipo de facultades entrañen un ejercicio autónomo del poder que afecte al interés general de la Nación. Por lo tanto, no consideramos que puedan ser susceptibles de cabildeo.

Sin embargo, respecto a las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial Federal surgen serias dudas respecto a si pueden o no ser objeto de cabildeo.

En principio, parecería evidente que, respecto a este tipo de atribuciones no cabe lugar alguno para el cabildeo en tanto que, en el desarrollo de los procedimientos jurisdiccionales y resoluciones de los jueces no cabe margen alguno de discrecionalidad, siempre debe prevalecer el principio de legalidad.

Además, en principio, las resoluciones de los tribunales federales atañen única y exclusivamente a casos concretos, es decir a casos individuales, sin que surtan efectos generales. Por lo tanto, podemos afirmar que, en principio, tampoco incumben al interés general.

Por lo tanto, podríamos concluir que las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial Federal no son susceptibles de cabildeo alguno, y que sostener lo contrario parecería, cuando menos, una necesidad.

Sin embargo, la duda surge cuando tomamos en consideración que, tratándose de controversias constitucionales, la resolución que dicte la

Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar inválidas disposiciones generales federales, estatales, municipales o del Distrito Federal; y que dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.³²

La duda se amplía cuando recordamos que también tratándose de acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la invalidez de disposiciones generales –y esto obviamente surte efectos generales–, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Finalmente, la duda resulta más que fundada cuando consideramos que los máximos tribunales del Poder Judicial Federal, los llamados “tribunales de control constitucional”, o sea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación –funcionando en Pleno o en Salas–, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –funcionando en Sala Superior o en Salas Regionales–, tienen la facultad de interpretar leyes y reglamentos federales y locales, tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano e, inclusive, hasta la misma Constitución.

Ahora bien, si nos basamos en las modernas teorías de la Semiótica Jurídica podemos afirmar que, de hecho, cualquier órgano jurisdiccional, desde los juzgados de paz hasta la Suprema Corte de Justicia tienen el deber de conocer e interpretar la Constitución, en tanto que, siendo una norma jurídica, es la expresión en el lenguaje de una regla de conducta. Se dice que la interpretación de cualquier norma es inherente a su aplicación, de tal manera que cualquier autoridad del Estado tiene el deber de interpretar las leyes, conforme a la Constitución, para ajustar su actuación a ellas. Este principio está implícito en las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como también en el frecuentemente ignorado artículo 133 del mismo ordenamiento.³³

Pero no es a este tipo de facultad para interpretar las normas a lo que nos referimos. Nos referimos a la facultad para *fixar* los criterios de interpretación en *ejecutorias* que, mediante el cumplimiento de los requisitos legales, pueden llegar a constituir *jurisprudencia obligatoria*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede fijar jurisprudencia que interprete la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y demás para

³²Ver artículo 105 fracción I constitucional.

³³Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” El subrayado es nuestro.

los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.³⁴

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será también obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.³⁵

Los Tribunales Colegiados de Circuito también pueden fijar jurisprudencia que interprete la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.³⁶

El Tribunal Electoral puede fijar jurisprudencia que interprete las normas electorales contenidas en la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Su jurisprudencia será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.³⁷

Algunos dirán, conforme a un punto de vista dogmático jurídico, que en el ejercicio de la facultad para interpretar las leyes y reglamentos federales o locales, y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano no existe margen alguno de discrecionalidad, en tanto que su interpretación debe ser siempre conforme a la Constitución, considerada ésta como dogma fundamental del sistema jurídico mexicano, y que en este sentido la interpretación correcta de la Constitución es única y la misma siempre.

Sin embargo, conforme a un análisis sociológico jurídico, esto resulta cuestionable. Siendo realistas, es muy frecuente que la interpretación de una norma jurídica deje margen para interpretar en uno o varios otros sentidos. Tan es así, que en los órganos jurisdiccionales de integración colegiada es muy frecuente que exista votación dividida respecto de las sentencias, así como votos particulares perfectamente fundados y motivados.

³⁴ Artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁵ Artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁶ Artículo 193 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁷ Artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Más aún, hay quienes opinan que las autoridades jurisdiccionales, en la resolución de las controversias sometidas a su jurisdicción, primero toman una decisión y ya después la fundan y motivan en sus sentencias.

Esto es desde luego más grave cuando se trata de la interpretación directa de un precepto constitucional, en cuyo caso no existe norma de superior jerarquía que proporcione el criterio para su interpretación.

Entonces nos preguntamos: ¿Qué facultad puede ser más política que la de interpretar la decisión política fundamental del Estado?

Hoy en día ya nadie duda de la importancia política de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene, entre otras, la importantísima facultad de interpretar, en última instancia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ilustre teórico del Estado, Herman Heller lo expresa en los siguientes términos:

“En los casos, sin embargo, en que los órganos judiciales y administrativos se hallen capacitados para alterar, en forma sustancial, la distribución del poder político mediante decisiones autónomas, como es el caso –para citar sólo un ejemplo muy conocido– de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos... en uno y otro caso tales formas de la actividad estatal se incluyen, inmediatamente, en el círculo de problemas pertenecientes a la Ciencia Política.”³⁸

La facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de resolver, mediante Acción de Inconstitucionalidad, la contradicción entre cualquier norma de carácter general y la Constitución, con efectos generales, ¿caso no implica una verdadera facultad política que afecta al interés general?

Lo mismo nos podemos preguntar respecto a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar inválidas disposiciones generales de la Federación, de los Estados y de los Municipios, mediante Controversia Constitucional, cuando la resolución surte efectos generales.

Pongamos ejemplos más concretos: la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver mediante Acción de Inconstitucionalidad sobre la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, ¿caso no entraña –en palabras de Heller– la capacidad para alterar, en forma sustancial, la distribución del poder político mediante decisiones autónomas?

Y la resolución de la Suprema Corte de Justicia que resolvió,

³⁸Teoría del Estado, Op. Cit. p. 38

mediante contradicción de tesis, que es legal y por lo tanto constitucional la capitalización de intereses tratándose de contratos de apertura de crédito, siempre que ésta se haya pactado expresamente por las partes, ¿acaso no se trata de una resolución que afecta al interés general?

Y si consideramos que la votación de los Ministros en la resolución de dicha contradicción de tesis estuvo muy dividida, y que hubo votos particulares igualmente bien fundamentados, ¿no será que realmente en ocasiones existe algún margen de discrecionalidad en la interpretación de las leyes, y que dicho margen en la interpretación puede inclinar la balanza en cualquier sentido? ¿Sería demasiado absurdo imaginarnos que, tal vez, alguna o varias instituciones de crédito hubieran podido acercarse a la Suprema Corte de Justicia a susurrarle algún “alegato de oído” que inclinara la balanza?

¿Interpretar en última instancia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, eventualmente fijar dicha interpretación mediante jurisprudencia obligatoria, implica un ejercicio autónomo del poder que atañe al interés general de la Nación? Nosotros consideramos que sí.

¿Se ofenderá la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se le sujeta a una eventual legislación en materia de cabildeo? Esto ya no nos corresponde dilucidarlo, sólo nos limitaremos a señalar que ni siquiera la legislación norteamericana sujeta a su Poder Judicial Federal a las reglas en materia de cabildeo.

XII. CABILDEO ANTE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El Poder Ejecutivo Federal tiene diferentes tipos de facultades atribuidas en la Constitución.

Desde luego que, desde el punto de vista formal, todas las facultades del ejecutivo son “ejecutivas”, todas las del Poder Legislativo son formalmente “legislativas” y todas las del Poder Judicial son formalmente “jurisdiccionales”. Este criterio, que parece tan simple como inútil, se desprende de la interpretación de nuestra Constitución y, particularmente, del artículo 49:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación,³⁹ ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo

³⁹El subrayado es nuestro

lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Sin embargo, desde el punto de vista material, encontramos que todos los poderes gozan de todo tipo de facultades. Esta distinción resulta de suma importancia para determinar qué tipo de actos, de qué autoridades, pueden ser objeto de cabildeo y, por lo tanto, susceptibles de regulación legal.

Así por ejemplo, desde el punto de vista material, el Poder Ejecutivo Federal goza de facultades legislativas, judiciales, meramente administrativas y atribuciones políticas de gobierno.

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Desde el punto de vista material, las atribuciones legislativas son aquellas que facultan para expedir leyes.

Ahora bien, las leyes pueden considerarse como tales desde el punto de vista material, desde el punto de vista formal, y desde el punto de vista de su jerarquía.

Desde el punto de vista formal, una ley es aquel ordenamiento que fue creado mediante el procedimiento legislativo, que es el que básicamente está señalado en los artículos 71 y 72 constitucionales⁴⁰. No importa cuál sea el nombre que se le dé, siempre y cuando haya cumplido con dicho procedimiento. Así por ejemplo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Estatuto de las Islas Marías, el Código Penal Federal, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal, el Código de Justicia Militar, el Código de Comercio, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ordenanza General de la Armada y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son todas auténticas leyes federales, a pesar de que su denominación no lo exprese. El Poder Ejecutivo Federal no goza de este tipo de atribuciones legislativas y, por lo tanto, no se puede cabildar ante el ejecutivo para que ejerza facultades de las que constitucionalmente no goza.

Desde el punto de vista de su jerarquía, una ley es aquella que se crea con fundamento en las facultades constitucionales explícitas o implícitas para legislar, y que por lo tanto no necesita fundarse en otra ley a la cual reglamente. Desde este punto de vista, las leyes son inferiores en jerarquía respecto de la Constitución, respecto de la cual deben guardar regularidad

⁴⁰Puede haber excepciones al procedimiento legislativo, por ejemplo, la señalada en el artículo 70 constitucional que establece que “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos... Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

formal y material. Pero son superiores en jerarquía a los reglamentos que las detallan y precisan.

Desde este punto de vista, el Presidente de la República únicamente goza de facultades explícitas para legislar en dos supuestos, que se conocen como “facultades extraordinarias para legislar”, y que están previstos en los artículos 29 y 131, en relación con el segundo párrafo del artículo 49 constitucional antes transcrito.

Por otra parte, desde el punto de vista material, una ley es cualquier ordenamiento normativo que sea general y abstracto. Ciertamente el Poder Ejecutivo Federal también goza de este tipo de facultades materialmente legislativas, son sus facultades reglamentarias reconocidas en la fracción I del artículo 89 constitucional. Son facultades para detallar y precisar, mediante normas generales y abstractas, las leyes que expida el Congreso de la Unión.

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,

Pues bien, en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, el Poder Ejecutivo goza de cierto grado de autonomía o discrecionalidad. Este rango de autonomía o discrecionalidad es menor tratándose de las facultades reglamentarias, dado que los reglamentos del ejecutivo deben guardar regularidad material respecto a las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Inclusive puede ser que el Congreso Federal, al momento de expedir una ley, dentro de sus artículos transitorios le imponga al Ejecutivo el deber de reglamentarla dentro de cierto plazo. Sin embargo, aún así, el Ejecutivo gozará de cierto margen de discrecionalidad al momento de crear el reglamento respectivo y, en esta misma medida, puede ser objeto de cabildeo.

Luego entonces, las leyes que expida el Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades extraordinarias para legislar previstas en los artículos 29 y segundo párrafo del artículo 131 constitucional, así como los Reglamentos que emita con fundamento en la fracción I del artículo 89, sí pueden ser objeto de cabildeo.

Una eventual legislación federal en materia de cabildeo que pretenda regular dicha práctica ante el Poder Ejecutivo, no debería dejar de prever tales facultades de manera expresa.

FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO

⁴¹El subrayado es nuestro

FEDERAL

El artículo 123 constitucional establece, dentro de su apartado “A”, fracción XX, que las “diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.”

Por su parte, la fracción XXXI del mismo apartado dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde como regla general a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero será de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los supuestos previstos en dicha fracción.

De lo anterior se desprende, en la Ley Federal del Trabajo (reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 constitucional), la existencia de juntas de conciliación y arbitraje en cada una de las entidades federativas, así como una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje está orgánicamente adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dependiente del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, dada la naturaleza de los conflictos que se dirimen ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no hay duda alguna de que ésta ejerce funciones materialmente jurisdiccionales.

Podría dudarse fundadamente que el Ejecutivo ejerza funciones jurisdiccionales a través del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, o a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; pero en el caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no hay duda alguna: ejerce funciones materialmente jurisdiccionales.

Ahora bien, las funciones jurisdiccionales están excluidas de toda posibilidad de ser objeto de cabildeo, por aquello del principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales. No hay margen de discrecionalidad alguno en el ejercicio de la jurisdicción.

Este principio no se rompe por el hecho de que la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 841 establezca que *“Los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen”*. De la redacción misma de esta disposición se desprende claramente que no se vulnera el principio de legalidad, en tanto que los laudos deben estar debidamente fundados y motivados. Tan es así, que contra los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, se puede demandar el amparo y protección de la Justicia de la Unión

ante los Tribunales Colegiados de Circuito.⁴²

Luego entonces, podemos concluir fundadamente que no puede haber cabildeo alguno respecto del ejercicio de las facultades materialmente jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Federal, dado que en el ejercicio de dichas facultades siempre se deberá respetar el principio de legalidad y, por lo tanto, no existe margen de discrecionalidad alguno en el ejercicio de dichas atribuciones.

FACULTADES MERAMENTE ADMINISTRATIVAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Las facultades meramente administrativas del Poder Ejecutivo, bien entendidas, consisten en la aplicación de las leyes, entendidas estas en sentido material como cualquier ordenamiento general y abstracto, es decir, desde la constitución, leyes, tratados internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos, etc.

Pero las funciones meramente administrativas únicamente se ejercen cuando, en la aplicación de la ley, no existe ningún margen de autonomía o discrecionalidad; cuando el ejercicio del poder aparece predeterminado de manera cabal mediante precisas reglas jurídicas que no dejan espacio ni a la discrecionalidad, ni a la interpretación; simplemente se aplica la ley de manera puntual porque existe el deber de hacerlo. Dada su importancia, nos permitimos volver a transcribir la parte conducente del texto de Herman Heller⁴³:

“La mera aplicación de las reglas jurídicas existentes, actividad política que nada nuevo engendra, que no supone una dirección creadora de los asuntos públicos, en el sentido de introducir una transformación esencial en la distribución del poder del Estado, sobre la base de decisiones autónomas, esa actividad, pues, y la institución en que encarna pueden, en algún caso, ser políticas pero, normalmente, no forman parte del objeto de la Ciencia Política. Así, pues, esta ciencia se ocupa, preferentemente, de los problemas que surjan en torno al Gobierno y a la Legislación, y no dedicará su atención, o sólo lo hará en muy especiales circunstancias, a los de la Jurisdicción y Administración.”⁴³

⁴¹Fracción V, inciso d), del artículo 107 constitucional

⁴²Teoría del Estado, op. cit., p.38

⁴³El subrayado es nuestro.

El ejercicio de estas facultades administrativas, normalmente se delega, a través de las leyes orgánicas de la administración pública, en los servidores públicos de niveles medios y bajos que integran las grandes estructuras burocráticas de la administración pública, quienes suelen aplicar las normas jurídicas más precisas, detalladas y de más bajo nivel jerárquico que rigen su actividad (reglamentos y acuerdos), mismas normas que no dejan margen alguno para la discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones, y sólo en algunos casos dejarán algún margen para la interpretación, pero esto seguramente será por causa de algún error u omisión al momento en que fueron elaboradas o redactadas tales normas.

Ciertamente, en el ejercicio de las facultades administrativas del Poder Ejecutivo, no existe ningún margen de autonomía o discrecionalidad y, por lo tanto, no pueden ser objeto de cabildeo.

FACULTADES DE POLÍTICAS DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Además de las facultades meramente administrativas, el Poder Ejecutivo de la Federación goza de facultades o atribuciones de gobierno, entendidas como aquellas en las cuales existe un ejercicio más o menos autónomo o discrecional del poder y que afectan al interés general; es decir, como verdaderas facultades políticas. Normalmente, este tipo de facultades de gobierno están reservadas a los más altos escalafones del Poder Ejecutivo.

Es evidente que, conforme al criterio sostenido, este tipo de facultades o atribuciones sí pueden ser objeto de cabildeo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos muchas de estas facultades de gobierno del Poder Ejecutivo Federal, por ejemplo en el artículo 26:

“Artículo 26....

...Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación,

control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

Otros ejemplos de este tipo de facultades, los encontramos en el artículo 89 constitucional:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI...

XII...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV...

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII...

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX...

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

Este tipo de facultades son las que mayor dificultad representan al momento de delimitarlas con precisión respecto de aquellas de carácter meramente administrativo. El primer problema es que en la Constitución, como se dice popularmente, “ni están todas las que son, ni son todas las que están”.

Ya mencionamos al artículo 8º de la Ley de Instituciones de Crédito que establece que, para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Este ejemplo demuestra que ni todas las facultades de gobierno del Ejecutivo están previstas en la Constitución, ni todas son exclusivas del Presidente de la República.

Entonces nos enfrentamos a un difícil problema: ¿cómo distinguir las facultades de gobierno del Poder Ejecutivo, de las meramente administrativas? Esto puede ocasionar serios problemas al momento de elaborar una eventual ley en materia de cabildeo.

En la búsqueda de un criterio que nos ayude a delimitarlas de la manera más precisa posible recordamos que normalmente, y a diferencia de las facultades meramente administrativas, este tipo de facultades de gobierno están reservadas a los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo. Y es entonces cuando reconocemos la gran aportación que a este respecto nos proporciona la *Lobbying Disclosure Act* que, además de hacer una enumeración de actos de autoridad susceptibles de cabildeo, establece a qué servidores públicos (*covered officials*) de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, les resulta aplicable la Ley.

A este doble criterio —el de las facultades susceptibles de cabildeo y el de las autoridades ante quienes se puede practicar—, se suma una lista minuciosa de excepciones, es decir, de actos que no constituyen *contactos de cabildeo*. Bien vale la pena tomarlo como ejemplo.

TEXTO ORIGINAL DE LA LOBBYING DISCLOSURE ACT	TRADUCCIÓN ⁴⁵
<p>SEC. 3. DEFINITIONS.</p> <p>As used in this Act:...</p> <p>... (3) COVERED EXECUTIVE BRANCH OFFICIAL.—The term “covered executive branch official” means—</p> <p>(A) the President;</p> <p>(B) the Vice President;</p> <p>(C) any officer or employee, or any other individual functioning in the capacity of such an officer or employee, in the Executive Office of the President;</p> <p>(D) any officer or employee serving in a position in level I, II, III, IV, or V of the Executive Schedule, as designated by statute or Executive order;</p> <p>(E) any member of the uniformed services whose pay grade is at or above O-7 under section 201 of title 37, United States Code; and</p> <p>(F) any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policyadvocating character described in section 7511(b)(2) of title 5, United States Code.</p>	<p>SECCIÓN 3. DEFINICIONES.</p> <p>Para efectos de esta ley se entiende por:...</p> <p>... (3) SERVIDOR PÚBLICO DEL PODER EJECUTIVO.- La expresión “servidor público del Poder Ejecutivo” significa-</p> <p>(A) el Presidente;</p> <p>(B) el Vicepresidente;</p> <p>(C) cualquier servidor público o empleado, o cualquier otro individuo que ejerza funciones propias de un servidor público o empleado de la Oficina Ejecutiva del Presidente;</p> <p>(D) cualquier servidor público o empleado que, por disposición legal o por designación del Ejecutivo, desempeñe un cargo en los niveles I, II, III, IV o V del Tabulador del Ejecutivo;</p> <p>(E) cualquier miembro de los servicios uniformados cuyo nivel de salario sea igual o superior a los niveles 0 -7, de conformidad con la sección 201 del título 37, del Código de los Estados Unidos; y</p> <p>(F) cualquier servidor público o empleado que ejerza funciones de carácter confidencial, determinación de políticas, elaboración de políticas, o defensa de políticas, como se describe en la sección 7511(b)(2) del título 5 del Código de los Estados Unidos.</p>

⁴⁵La traducción es nuestra, no es oficial y tan sólo debe considerarse como una guía ilustrativa. Aunque no todas las expresiones legales norteamericanas tienen exacta traducción al idioma español, hemos intentado traducirlas, en la medida de lo posible, a figuras o instituciones mexicanas, para una mejor comprensión.

<p>(4) COVERED LEGISLATIVE BRANCH OFFICIAL.—The term “covered legislative branch official” means—</p> <p>(A) a Member of Congress;</p> <p>(B) an elected officer of either House of Congress;</p> <p>(C) any employee of, or any other individual functioning in the capacity of an employee of—</p> <p>(i) a Member of Congress;</p> <p>(ii) a committee of either House of Congress;</p> <p>(iii) the leadership staff of the House of Representatives or the leadership staff of the Senate;</p> <p>(iv) a joint committee of Congress; and</p> <p>(v) a working group or caucus organized to provide legislative services or other assistance to Members of Congress; and</p> <p>(D) any other legislative branch employee serving in a position described under section 109(13) of the Ethics in Government Act of 1978 (5 U.S.C. App.)</p> <p>...</p> <p>...(7) LOBBYING ACTIVITIES.—The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.</p>	<p>(4) SERVIDOR PÚBLICO DEL PODER LEGISLATIVO.- La expresión “servidor público del poder legislativo” significa-</p> <p>(A) un miembro del Congreso;</p> <p>(B) un servidor público que haya sido electo para cualquiera de las Cámaras del Congreso;</p> <p>(C) cualquier empleado, o cualquier otro individuo que ejerza funciones propias de un empleado de-</p> <p>(i) un miembro del Congreso;</p> <p>(ii) un comité de cualquiera de las Cámaras del Congreso;</p> <p>(iii) los mandos superiores del personal de la Cámara de Representantes o del Senado;</p> <p>(iv) un comité unido del Congreso; y</p> <p>(v) un grupo de trabajo o junta de dirigentes organizados para suministrar servicios parlamentarios u otra clase de asistencia a Miembros del Congreso; y</p> <p>(D) cualquier otro empleado del Poder Legislativo que desempeñe un cargo descrito en la sección 109(13) de la Ley de Ética Gubernamental de 1978 (apéndice 5 del Código de los Estados Unidos)</p> <p>...</p> <p>...(7) ACTIVIDADES DE CABILDEO.- La expresión “actividades de cabildeo” significa contactos de cabildeo y esfuerzos para respaldar dichos contactos, incluyendo la preparación y planeación de actividades, investigaciones y otros trabajos de antecedentes que tengan la intención, al momento de ser desempeñados, de ser aprovechados en contactos de cabildeo o en coordinación con las actividades de cabildeo de otros.</p>
---	---

<p>(8) LOBBYING CONTACT.—</p> <p>(A) DEFINITION.— The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to—</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals); (ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government; (iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate. <p>(B) EXCEPTIONS.— The term “lobbying contact” does not include a communication that is—</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) made by a public official acting in the public official’s official capacity; (ii) made by a representative of a media organization if the purpose of the communication is gathering and disseminating news and information to the public; (iii) made in a speech, article, publication or other material that is distributed and made available to the public, or through radio, television, cable television, or other medium of mass communication; 	<p>(8) CONTACTO DE CABILDEO.-</p> <p>A) DEFINICIÓN.- La expresión “contacto de cabildeo” significa cualquier comunicación oral o escrita (inclusive comunicaciones por medios electrónicos) a un servidor público del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo de aquellos a quienes les sea aplicable la presente ley, en representación o de parte de un cliente, con vistas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) la formulación, modificación o adopción de legislación Federal (incluyendo propuestas legislativas); (ii) la formulación, modificación o adopción de un decreto Federal, reglamento, orden del Ejecutivo, o cualquier otro programa, política o posicionamiento del Gobierno de los Estados Unidos; (iii) la administración o ejecución de un programa Federal o política (incluyendo la negociación, asignación o administración de un contrato Federal, concesión, préstamo, permiso o licencia); o (iv) la designación o confirmación de una persona para un cargo sujeto a la ratificación del Senado <p>(B) EXCEPCIONES.- La expresión “contacto de cabildeo” no incluye las comunicaciones que sean-</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) hechas por un servidor público actuando dentro de sus atribuciones; (ii) hechas por un representante de un medio de comunicación si el propósito de la comunicación es la recopilación y difusión de noticias e información al público; (iii) hecha en un discurso, artículo, publicación u otro material que sea distribuido y disponible al público, o a través de radiodifusión, televisión, televisión por cable u otro medio de comunicación masiva;
---	--

<p>(iv) made on behalf of a government of a foreign country or a foreign political party and disclosed under the Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611 et seq.);</p> <p>(v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official;</p> <p>(vi) made in the course of participation in an advisory committee subject to the Federal Advisory Committee Act;</p> <p>(vii) testimony given before a committee, subcommittee, or task force of the Congress, or submitted for inclusion in the public record of a hearing conducted by such committee, subcommittee, or task force;</p> <p>(viii) information provided in writing in response to an oral or written request by a covered executive branch official or a covered legislative branch official for specific information;</p> <p>(ix) required by subpoena, civil investigative demand, or otherwise compelled by statute, regulation, or other action of the Congress or an agency;</p> <p>(x) made in response to a notice in the Federal Register, Commerce Business Daily, or other similar publication soliciting communications from the public and directed to the agency official specifically designated in the notice to receive such communications;</p>	<p>(iv) hecha de parte de un gobierno extranjero o partido político extranjero y hecha pública de conformidad con la Ley del Registro de Agentes Extranjeros de 1938;</p> <p>(v) una solicitud para celebrar una reunión, una solicitud de informe del estado de un asunto, o cualquier otra solicitud administrativa similar, siempre que la solicitud no implique el intento de influenciar a algún servidor público de la Administración Pública o del Poder Judicial de aquellos a quienes resulta aplicable la presente Ley;</p> <p>(vi) hechas durante la participación en un comité de consejería en términos de lo establecido por la Ley Federal del Comité de Consejería;</p> <p>(vii) testimonios rendidos frente a un comité, subcomité o grupo de trabajo del Congreso, o presentado para su inclusión en el acta de una audiencia pública, conducida por dicho comité, subcomité o grupo de trabajo;</p> <p>(viii) información proporcionada por escrito en respuesta a una solicitud verbal o escrita hecha por un servidor público de la Administración Pública o del Poder Legislativo de aquellos a quienes les sea aplicable la presente ley, respecto a información específica;</p> <p>(ix) requeridas mediante citatorio, orden de comparecencia, demanda de investigación civil o, en su defecto, exigida por ley, reglamento u otro acto del Congreso o dependencia del gobierno;</p> <p>(x) hechas en respuesta a un aviso en el Registro Federal, Diario de Negocios Mercantiles u otra publicación similar en la que se solicite respuesta o información del público, y que sea dirigida al servidor público especialmente designado para recibir dicha información o respuesta;</p>
--	--

<p>(xi) not possible to report without disclosing information, the unauthorized disclosure of which is prohibited by law;</p> <p>(xii) made to an official in an agency with regard to—</p> <p>(I) a judicial proceeding or a criminal or civil law enforcement inquiry, investigation, or proceeding; or</p> <p>(II) a filing or proceeding that the Government is specifically required by statute or regulation to maintain or conduct on a confidential basis, if that agency is charged with responsibility for such proceeding, inquiry, investigation, or filing;</p> <p>(xiii) made in compliance with written agency procedures regarding an adjudication conducted by the agency under section 554 of title 5, United States Code, or substantially similar provisions;</p> <p>(xiv) a written comment filed in the course of a public proceeding or any other communication that is made on the record in a public proceeding;</p> <p>(xv) a petition for agency action made in writing and required to be a matter of public record pursuant to established agency procedures;</p> <p>(xvi) made on behalf of an individual with regard to that individual's benefits, employment, or other personal matters involving only that individual, except that this clause does not apply to any communication with—</p> <p>(I) a covered executive branch official, or</p> <p>(II) a covered legislative branch official (other than the individual's elected Members of Congress or employees</p>	<p>(xi) imposibles de reportar sin revelar información cuya revelación no autorizada esté prohibida por ley;</p> <p>(xii) hechas a un servidor público en atención a-</p> <p>(I) un procedimiento judicial, o una indagatoria, investigación o procedimiento de naturaleza civil o penal; o</p> <p>(II) un expediente o procedimiento respecto del cual el Gobierno esté específicamente obligado, por ley reglamento, a mantener en confidencialidad, si la dependencia</p> <p>(xvi) hechas de parte de un particular en ejercicio de sus garantías individuales, ocupación o empleo, u otros motivos personales, que involucren únicamente a dicho individuo, a excepción de las comunicaciones con-</p> <p>(I) un servidor de la Administración Pública, de aquellos a quienes les resulten aplicables las disposiciones de la presente ley, o</p> <p>(II) un servidor público del Poder Legislativo (distinto de las personas electos como congresistas o los que se desempeñen directamente bajo su supervisión), respecto a la formulación, reforma o adopción de legislación civil, para el beneficio de dicho particular.</p> <p>(xvii) Las revelaciones de información hechas por un particular bajo el amparo de las reformas hechas por la Ley de Protección Whistleblower de 1989, la Ley de la Inspección General de 1978, o cualquier otra disposición legal.</p> <p>(xviii) hechas por-</p> <p>(I) una iglesia, su nunciatura, o una convención o asociación de iglesias que estén exentas de pagar el impuesto sobre la renta, de conformidad con el párrafo 2(A)(i) de la sección 6033(a) del Código del Impuesto Sobre la Renta de 1986, o</p> <p>(II) una agrupación religiosa que esté exenta de</p>
---	--

<p>who work under such Members' direct supervision), with respect to the formulation, modification, or adoption of private legislation for the relief of that individual;</p> <p>(xvii) a disclosure by an individual that is protected under the amendments made by the Whistleblower Protection Act of 1989, under the Inspector General Act of 1978, or under another provision of law;</p> <p>(xviii) made by—</p> <p>(I) a church, its integrated auxiliary, or a convention or association of churches that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph 2(A)(i) of section 6033(a) of the Internal Revenue Code of 1986, or</p> <p>(II) a religious order that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph (2)(A)(iii) of such section 6033(a); and</p> <p>(xix) between—</p> <p>(I) officials of a self-regulatory organization (as defined in section 3(a)(26) of the Securities Exchange Act) that is registered with or established by the Securities and Exchange Commission as required by that Act or a similar organization that is designated by or registered with the Commodities Future Trading Commission as provided under the Commodity Exchange Act; and</p> <p>(II) the Securities and Exchange Commission or the Commodities Future Trading Commission, respectively; relating to the regulatory responsibilities of such organization under that Act.</p>	<p>pagar el impuesto sobre la renta, de conformidad con el párrafo (2)(A)(iii) de la misma sección 6033(a); y</p> <p>(xix) entre-</p> <p>(I) servidores públicos de un organismo público autónomo (de los definidos en la sección 3(a)(26) de la Ley del Mercado de Valores) que esté legalmente registrado o dado de alta ante la Comisión del Mercado de Valores, o sociedades similares que sean designadas por o registradas ante la Comisión del Mercado de Futuros y Productos Derivados, de conformidad con la Ley del Mercado de Productos Derivados⁴⁶; y</p> <p>(II) La Comisión del Mercado de Valores o la Comisión del Mercado de Futuros y Productos Dereivados, respectivamente; en ejercicio de las facultades regulatorias de dichas organizaciones de conformidad con la Ley.</p>
--	---

⁴⁶ No existe en el idioma Español una traducción exacta para la expresión *commodities*, pero se refiere a bienes, productos, insumos o materias primas de demanda universal, como por ejemplo el petróleo, minerales, productos agrícolas, etc. En Finanzas se les conoce como “productos derivados no financieros”

Luego entonces, en vez de tratar de determinar con precisión todas y cada una de las facultades políticas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo contenidas en la Constitución y en todas las leyes federales –tarea que ya de principio parece de una dificultad insuperable–, resulta mucho más fácil y práctico⁴⁷ determinar, a la manera de la legislación norteamericana, las principales facultades del Poder Ejecutivo y del Legislativo que son susceptibles de cabildeo y, adicionalmente, señalar a los servidores públicos a quiénes, por su nivel jerárquico o por la naturaleza de las funciones que desempeñan, les resulta aplicable la ley. Esto, por supuesto, debe ser complementado con un detallado catálogo de excepciones.

⁴⁷En tanto que no requiere de una permanente revisión de la legislación federal y la correspondiente actualización de la eventual ley en materia de cabildeo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

LIBROS

- ALONSO PELEGRÍN, EMILIANO, *El Lobby en la Unión Europea; manual sobre el buen uso de Bruselas*, Madrid, España, Editorial ESIC, 1995, 373 p.
- BAILEY, CHRISTOPHER J., *The US Congress*, New York, N.Y., USA, Basil Blackwell, 1989, 175 p.
- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 438 p.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LVII LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, quinta edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, Tomo II, 1044 p.
- CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL, *El Dictamen Legislativo*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1997, 145 p.
- CARBONELL, MIGUEL, Y SUSANA TALÍA PEDROZA DE LA LLAVE, *Elementos de Técnica Legislativa*, México, Editorial Porrúa, 2004, 336 p.
- GROSSI, PAOLO, *El orden jurídico medieval*, Madrid, España, editorial Marcial Pons, 1996, 242 p.
- HELLER, HERMANN, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 341 pp.
- HERNÁNDEZ, MARÍA DEL PILAR, JORGE GONZÁLEZ CHÁVEZ, ARTURO AYALA CORDERO Y PATRICIA ELIZABETH NARES SOTELO, *Curso de Técnica Legislativa*, México, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, 2002, 16 p.
- LERDO DE TEJADA C., SEBASTIÁN Y LUIS ANTONIO GODINA HERRERA, *El Lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 161 p.
- LOFTUS, TOM, *The art of Legislative Politics*, Washington, D.C. A division of Congressional Quarterly, 1999, 179 p.
- LÓPEZ RUIZ, MIGUEL, *La investigación jurídica*, México, UNAM, 2005, 159 p.

PAU VALL, FRANCESC, *Parlamento y opinión pública*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 1995, 309 p.

SENADO DE LA REPÚBLICA, LII LEGISLATURA, *Política y Proceso Legislativos, Coloquio*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, 492 p.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigésima edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

REVISTAS

AUDELO CRUZ, JORGE MARIO, “Los lobbies en la Unión Europea”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreon, Coah., México, 3ª Época, Año VIII, No. 98, Agosto 2003.

BATISTA ORAMA, YARINÉ, “Cabildeo: ¿Derecho constitucional o subterfugio para la corrupción?”, *Revista de Derecho Puertorriqueño*, Ponce, Puerto Rico, Vol. 42, No. 1, 2003.

Brand, Stanley M., Stephen M. Ryan y Margit H. Nahra, “*Disclosing “lobbying” activities; a critical examination of the Federal Regulation of Lobbying Act and the Byrd Amendment*”, *Administrative Law Review*, Chicago EUA, volume 45, number 4, fall 1993.

FRANCO HIJUELOS, CLAUDIA, “El cabildeo como instrumento de política exterior; el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, D.F., Nueva Época, No 46, enero marzo, 1995.

LÓPEZ B., JAIME DOMINGO, “Cabildeo y concertación entre los poderes legislativo y Ejecutivo”, *Revista del Senado de la República*, México, D.F., Vol. 6, No. 18, enero-marzo 2000.

**EL CABILDEO EN EUA
UN ESTUDIO DE CASO**

Juan Ramírez Marín*

* Doctor en Derecho por la Universidad Anahuac (campus norte). Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INDICE

I. Introducción	161
II. Definición previa	161
III. Breve historia	163
IV. El Cabildeo actual	176
V. Código de Ética de la Liga Americana de Cabilderos	185
VI. ¿Derecho o negocio?	185
VII. Cabildero sureño	192
VIII. A modo de conclusión	196
IX. Bibliografía	198
X. Anexo	199

El cabildeo en EUA

Un estudio de caso

I. Introducción

En meses pasados hemos escuchado diferentes voces en torno al cabildeo y a la posibilidad de que lo regulemos en México; sabemos además, que este tema está vinculado, entre otros, con el de los grupos de interés, así como con la reelección de los legisladores. Hay opiniones en todos sentidos: a favor y en contra; objetivas e interesadas, congruentes y contradictorias, y es indudable que esa pluralidad ayuda a la discusión, pero a veces nos puede confundir, si no tenemos suficientemente claro el panorama.

Ese es el objetivo de este trabajo: analizar el cabildeo en Estados Unidos, el país donde tiene mayor auge, para tener una imagen nítida y detallada del fenómeno que nos permita, toda proporción guardada, tener elementos para enriquecer nuestra discusión doméstica.

Partimos de una definición instrumental del cabildeo, de sus antecedentes y de su actual realidad norteamericana, incluidos los gastos anuales declarados por los cabilderos; de sus efectos reconocidos en la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, por parte del Congreso de aquel país, así como de la aplicación de las mismas, por parte del gobierno, pues el cabildeo abarca cuando menos a esas dos ramas del poder público: legislativo y ejecutivo.

Para orientarnos en el mundo del cabildeo norteamericano, incluimos también alguna información sobre el cabildeo que en años recientes han realizado allá diversas compañías mexicanas, así como nuestro gobierno.

Finalmente formulé algunos comentarios que me parecen pertinentes y que pudieran permitirnos, en una primera aproximación, evaluar con mayor precisión, donde nos encontramos en este campo, cuál pudiera ser nuestra perspectiva y en todo caso, cuáles pudieran ser nuestras prioridades y objetivos respecto al cabildeo.

II. Definición previa

El Diccionario Oxford de la Lengua inglesa contiene varias referencias al uso de la voz lobby (lobbista), desde hace ya un largo tiempo, como acto y persona relacionados con la posibilidad de influir sobre figuras políticas.

El **cabildeo** es la profesión y la práctica de influir en las decisiones gubernamentales (y legislativas), que llevan a cabo agentes que representan intereses de grupos (especiales) ante los legisladores y funcionarios. Algunas fuentes sostienen que el término cabildeo se originó en la Inglaterra del siglo **XVII**, donde el intercambio de influencias con y entre los miembros del Parlamento, se llevaba a cabo en la planta baja (lobby) de la Cámara de los Comunes.¹

Según otros autores, el término, se originó en los EUA en la década de 1830, cuando esos representantes de grupos de interés solían reunirse en el vestíbulo (lobby) del Congreso y de los edificios sede de las legislaturas locales. Actualmente se usa en un sentido más amplio, que incluye los intentos para influir en cualquier acción gubernamental (o legislativa).

Algunos otros estudiosos dicen que el origen del término *lobbying* data de la presidencia de **Ulises S. Grant**, (considerado héroe de la Guerra Civil, quien fue el 18° presidente norteamericano, entre los años de 1869-77).

Grant tenía el hábito de beber brandy y fumar cigarros, mientras descansaba en el lobby del Hotel Willard (fundado en 1850 en la Avenida Pennsylvania no. 1401), donde frecuentemente lo abordaban aquellos que buscaban favores.

Los lobbistas en Estados Unidos generalmente apuntan al Senado, a la Casa de Representantes y a las legislaturas estatales. También suelen representar a sus clientes o grupos de interés ante el gobierno federal o los estatales, agencias gubernamentales e inclusive las cortes. A veces llegan a redactar leyes y se aseguran del sentido de la votación sobre otras.

En julio de 2005, la revista *Public Citizen* publicó un reporte titulado “El viaje del Congreso a la calle K,”² que analiza cientos de documentos de registro de lobbistas, elaborados en cumplimiento de la Ley de Revelación de cabildeo y la Ley de Registro de Agentes extranjeros, que descubrió que desde 1998, el 43% de los 198 miembros del Congreso que dejaron el gobierno para integrarse a la actividad privada, se habían registrado en el negocio del lobbying. El prestigiado periódico *Washington Post* describió este resultado como el reflejo del profundo cambio que ha ocurrido en la actitud de quienes hacen las leyes hacia el cabildeo. El estudio apuntaba:³

¹Claudia Franco Hijuelas. El cabildeo en Washington, Foro Internacional, COLMEX, enero-marzo de 1998, p. 444.

²En la calle K de Washington se encuentran las oficinas de muchas de las firmas de cabilderos.

³Los datos de cabildeo aquí referidos fueron compilados a partir de los reportes semestrales hechos públicos en su página de Internet, por la Secretaría del Registro Público de la Oficina del Senado (Secretary of the Senate's Office of Public Records -SOPR). Los reportes aquí analizados cubren el período de 1998 a 2005. El reporte final de 2005 será incorporado próximamente.

“.....Los historiadores del Congreso comentan que los legisladores raramente se convertían en cabilderos hasta hace escasamente dos décadas. Consideraban esa actividad manchada e indigna de quien había sido alguna vez electo y las firmas de cabilderos eran recelosas para contratar a ex-miembros del Congreso, porque eran reputados como tan flojos como los propios cabilderos, poco deseosos de pedir favores a sus ex-colegas.....”

Pero a fines de la década de los ochentas, los altos salarios de los cabilderos, una creciente demanda por sus servicios y un cambio en el control del Congreso contribuyeron a que antiguos legisladores pasaran a ser cabilderos.

Ahora los ex-legisladores son ansiosamente buscados por las firmas de cabildeo, por sus relaciones con sus ex-colegas, así como por otros contactos en el mundo político. El reporte de la revista incluía el estudio de caso de un particularmente exitoso cabildero, Bob Livingston, quien dimitió a la Presidencia electa en la Casa de Representantes y a su curul en 1999, después de un escándalo sexual. En los siguientes 6 años, su grupo cabildero creció hasta ser uno de los 12 mayores entre los que no eran de abogados, ganando cerca de 40 millones de dólares para fines de 2004. Durante aproximadamente el mismo período Livingston, su esposa y sus dos comités de acción política, contribuyeron con más de medio millón de dólares a los Comités de campaña o de recaudación de fondos de varios candidatos al Congreso.

El creciente número de ex-legisladores que se han convertido en cabilderos ha hecho que el senador por Wisconsin, Russ Feingold, haya propuesto que a esos nuevos cabilderos se les suspendan ciertos privilegios como el acceso a los locales del Senado y la Casa de Representantes o al gimnasio de la Casa

Las firmas cabilderas están obligadas a presentar, de buena fe, un estimado de todo ingreso cercano a los 20 mil dólares semestrales por cabildeo (muchas firmas cabilderas son también firmas legales, de contabilidad o de relaciones públicas, que supuestamente deben descontar los ingresos de estas otras actividades de sus reportes sobre cabildeo). Por otro lado, las organizaciones que contratan cabilderos deben hacer lo mismo, pero aquellas que gastan menos de 10 mil dólares semestrales no están obligadas a reportar esos gastos.

Hay también muchas organizaciones y cabilderos que trabajan exclusivamente para causas humanitarias, por ejemplo, el Fondo Mundial para la Vida Silvestre trabaja para proteger a la especies en peligro de extinción

III. Breve historia

Los cabilderos empezaron a proliferar en los pasillos del Congreso norteamericano hacia **1869**, después de la Guerra Civil, y muchos pensaron, desde entonces, que lo estaban corrompiendo. Aún hoy los medios consideran a los cabilderos como una especie de monstruos, sin embargo juegan un papel esencial en el proceso legislativo.⁴

Según los defensores del cabildeo, los ciudadanos norteamericanos, sean individuos u organizaciones, tienen interés directo e indirecto en la legislación, y derecho a que sus intereses sean conocidos por senadores y congresistas que simpatizan con ellos, así como a ejercer el derecho de petición en relación con determinada legislación. Ese es un derecho que otorga la Primera Enmienda constitucional.

En los primeros años, el Senado designaba un Comité para analizar cualquier petición, o la asignaba a uno de los Comités existentes. Las peticiones que iban en contra de los deseos de las mayorías, eran olvidadas. Pero con tantos intereses compitiendo por la atención congresional, los peticionarios buscaron la manera de atraer la atención.

Así por ejemplo, en abril de **1798**, bajo la moción del senador de New Hampshire, Samuel Livermore, una numerosa comitiva de ciudadanos fue admitida al salón de sesiones del Senado a presentar una petición a favor de la política de la administración hacia Francia. El senador por Kentucky, Humphrey Marshall objetó este procedimiento y logró que se aprobara una resolución prohibiendo ese tipo de manifestaciones en el recinto senatorial.

Hubo quienes trataron de influir en los legisladores de otras maneras. Durante la primera legislatura, el senador por Pennsylvania, William Maclay escribió en su diario que los comerciantes de Nueva York utilizaban regalos, cenas y atenciones para retrasar la ley de tarifas e incluso relató:

“.....Esta mañana, en la Cámara de Senadores, Butler comentó que oyó a un hombre diciendo que daría a (John) Vining mil guineas por su voto.....”

Los cabilderos han estado trabajando desde los primeros días del Congreso. William Hull fue contratado por los veteranos del Ejército Continental de Virginia para cabildear por compensaciones adicionales por sus servicios de guerra. En **1792**, Hull escribió a otros grupos de veteranos de guerra, recomendándoles que sus respectivos agentes cooperaran con él durante la siguiente sesión, para que se aprobara la Ley de Compensaciones. En **1795** un periodista de Filadelfia describió la forma en que los cabilderos

⁴El 21 de marzo de 1980 y durante la siguiente década, el líder de la mayoría senatorial, Robert C Byrd realizó una histórica serie de más de 100 ensayos sobre el Senado, que fueron editados en el bicentenario de ese organismo (1989). Los datos siguientes fueron tomados de ese ensayo, entregado el 28 de septiembre de 1987 y actualizado en 1989 para su inclusión en el volumen II de dicha obra conmemorativa.

esperaban fuera de la sala del Congreso, para dar un consejo, apoyar o insinuar algo a algún congresista.

Desde los años finales del siglo XVIII, había amplias sospechas de que intereses poderosos estaban recibiendo especial atención del gobierno. Durante el primer medio siglo de la República, el caso más notable fue el del banco de los Estados Unidos, una institución privada utilizada por el gobierno. Los críticos apuntaron al número de senadores que fungían simultáneamente como directores del banco, en un claro caso de conflicto de intereses. James Madison escribió en 1791 a Thomas Jefferson:

“De todas las situaciones vergonzosas de este negocio, entre las más grandes está ver a esos miembros del Congreso muy activos promoviendo su trabajo (en el banco), codiciando abiertamente los emolumentos (que les paga)”.

Fue esa percepción de falta de transparencia del banco fue la que impulsó al presidente Andrew Jackson a retirarle los fondos gubernamentales.

En años recientes, la legislación impositiva y tarifaria ha sido la que tiene mayor influencia pública y por lo tanto, la que estimula la mayor cantidad de cabildeo.

Es interesante hacer notar, que pese a la suspicacia periodística sobre el cabildeo, algunos de los primeros corresponsales de prensa en Washington fueron, en cierto sentido, cabilderos de tarifas. Esto no resulta sorprendente si consideramos que un aspecto crítico del cabildeo ha sido proporcionar información, tanto a los congresistas, como a los grupos interesados en promover o detener una ley, por lo que los periodistas ocupaban un lugar muy propicio para ese intercambio.

Recordemos que a principios del siglo XIX, Washington era una capital embrionaria, muy lejos de las cosmopolitas capitales europeas. La ciudad era polvosa y con ataques de malaria en verano; húmeda y fría en invierno, con muy escasa vida cultural y social. Muchos senadores dejaban a sus familias en su hogar y rentaban las casas que rodaban el Capitolio. Un ambiente así era propicio para el cabildeo social: clubes, casas de mala nota y antros de juego fueron lugares frecuentados por muchos senadores solitarios, en busca de buena comida, bebida y agradable compañía.

Los excesos alcanzaron la cima a principios de los cincuenta, cuando Samuel Colt buscó que se aprobara una ley extendiendo la patente de su famosa pistola por siete años más. Una investigación legislativa posterior, descubrió que además de lujosos entretenimientos que incluían compañía femenina, muchos senadores recibieron regalos, incluso pequeñas pistolas para quienes tenían hijos de 11 o 12 años.

La Casa de Representantes también reportó a ciertas personas afiliadas a la prensa, a las que les fue permitido obtener un asiento en la sala de sesiones y quienes en contravención al compromiso contraído, se dedicaron a cabildar a los congresistas. En esos años también, la construcción de ferrocarriles, apoyada por subsidios federales, incrementó aún más la presencia de cabilderos, cuyo número se multiplicó en forma geométrica al estallar la Guerra Civil, con el desarrollo industrial que provocó.

En los años de mil ochocientos setenta, cuando los partidos aún no tomaban el curso de los asuntos del Senado, el cabildeo se convirtió en un elemento vital del gobierno.

Cabilderos como William E. Chandler recibieron muchas solicitudes de un gran número de ferrocarrileros que buscaba apoyo gubernamental. Las empresas alquilaban cabilderos para ganar apoyo del Congreso, pero dado que un solo cabildero a menudo no tenía suficientes contactos, los capitales se vieron forzados a contratar varios diferentes agentes. Collis Huntington, magnate ferrocarrilero, estimaba que su rival, Tom Scott, había contratado doscientos cabilderos para las sesiones del Congreso de **1876-1877**. Esos costos eran enormes y los resultados tan inciertos, que por ejemplo Scott no logró apoyo congresional para su ferrocarril.

Los hombres de negocios se sintieron atados de manos: sin tener la certeza de la influencia de la que presumían los cabilderos, sentían que sin ellos, quizá el apoyo del Congreso se les podría escapar de las manos. Por eso las interminables quejas sobre los costos del cabildeo, incluyendo gastos de hotel, entretenimientos, cigarros y champagne. Además, Huntington se quejaba de que recibía un promedio de seis cartas diarias de senadores y congresistas, solicitando pases para el ferrocarril.

Periódicamente los escándalos del cabildeo ocupaban la prensa y atraían la atención pública. En **1872** el affaire Credit Mobilier reveló que un miembro de la Casa de Representantes, Oakes Ames, había distribuido acciones de ferrocarril a senadores y congresistas a cambio de su apoyo para aprobar la legislación ferrocarrilera.

El más famoso cabildero de la época fue Sam Ward, “el rey del Lobby”, fue originalmente contratado por el Secretario del Tesoro, Hugh McCulloch, quien estaba tratando de restablecer el orden y la estabilidad en las finanzas nacionales tras la Guerra Civil. El Secretario quería retirar de la circulación 450 millones de dólares de moneda emitida durante la guerra, pero el Congreso temía las consecuencias políticas de esa acción. Para explicar a los legisladores la necesidad de mejorar el crédito nacional, los invitaba a lujosas cenas, que costaron 12 mil dólares de entonces (una fortuna) al

Departamento del Tesoro.

Ward siempre mantuvo almacenes de vinos, licores y cigarros para influir en la gente. Frecuentemente se le podía encontrar en el restaurante Welchers, aconsejando al cheff y actuando como un informal maestro de ceremonias, acompañando a los legisladores a sus mesas sugiriéndoles los mejores platos del menú y ubicándolos cerca de aquellos con los que tenían negocios que concluir. Ward se las ingenió para permanecer libre de sospechas durante largo tiempo, hasta que en 1875 fue citado a testificar en una investigación congressional sobre subsidios a la compañía de buques de vapor de correo del Pacífico. Los periódicos lo acusaron de haber distribuido más de 100 mil dólares en sobornos.

Aunque algunas de las técnicas del cabildeo siguen siendo las mismas: contactos personales, documentos técnicos, presentaciones ante Comités, etc., algunas otras han caído en desuso: los elegantes salones de matronas de sociedad, llenos de obras de arte, donde los congresistas eran atendidos por atractivas y astutas cabilderas, con instrucciones de ejercer su influencia y sus encantos sobre alguno de ellos, quizá a la media noche en una cena de ostras, ensalada y algunos delicados platos, acompañados de helada champagne.

Para 1869 la definición popular de cabildero era, la de un hombre de quien todo mundo sospechaba y cuyo empleo, por parte de aquellos que tenían leyes pendientes de aprobación en el Congreso, era considerado como una desagradable necesidad. Ese sentimiento fue recogido en las novelas de Mark Twain y Dudley Warner.

En contraste, Margaret Susan Thompson en su novela "*Red de araña*", argumentó que los cabilderos eran los chivos expiatorios de otros males congressionales y que incluso prestaban necesarios servicios. Escribió que el Congreso no estaba preparado para los vastos cambios económicos que ocurrían en la nación y que requería toda la ayuda que pudiera obtener. Henry Adams aseveró que el Congreso era ineficiente, que la rotación de sus miembros era elevada y los niveles de experiencia muy bajos; no había un liderazgo y los congresistas y comités carecían de apoyo.

Simultáneamente la presión del gobierno federal se incrementaba y la agenda del Congreso se abigarraba de asuntos de finanzas, industria, relaciones internacionales y política interna. En esa algarabía, algunos grupos, especialmente los muy jóvenes, los muy pobres y los menos organizados fueron los menos capaces de hacerse oír. De todos modos, todos tenían interés en las acciones congressionales. Obviamente los congresistas querían representar a los intereses de todos sus electores, pero debieron establecer algunas prioridades. Los cabilderos intentaron modificar esas prioridades,

recordándoles las necesidades de grupos específicos.

Así, Margaret Thompson intentó definir el cabildeo como el proceso por el cual diversos clientes son representados en el sistema de formación de la política. Los cabilderos son, dijo ella, representantes que actúan concurrente y suplementariamente con las capacidades de aquellos que han sido electos por el voto. Los cabilderos juegan papeles que en muchos sentidos, son comparables a los de los legisladores: ayudar a transmitir y obtener satisfacción a demandas planteadas al gobierno, haciendo que avancen los intereses de aquellos a quienes deben servir.

El problema de fondo es el dinero. Las oportunidades de un grupo de hacerse escuchar, eran mayores si contrataba un cabildero, pero eso cuesta. Mientras más dinero disponible tenía ese grupo, más alto el número y calidad de los cabilderos que podía contratar. En **1870** un cabildero, William E. Chandler, que después llegaría a ser miembro del gabinete y senador, recibió 10 mil dólares de Jay Gould, quien no era su único cliente.

Thompson señaló que durante el 43 Congreso, entre **1873-1875**, fueron propuestas leyes que concedían 2,666 pensiones privadas, pero y sólo 441 fueron aprobadas (el 16.6%). Posiblemente aquellos que pudieron contratar cabilderos, pudieron influir en el Comité de Pensiones por Invalidez, tal vez lo lograron incluso algunas mujeres nerviosas y asustadas, que el *Washington Evening Star* describió en 1891, que obtuvieron lo que buscaban “más por lástima que por sus encantos.”

Mucho más significativos eran los cabilderos contratados por terceros para que manejaran sus quejas o promovieran sus causas legislativas. El *Star* los catalogó en tres categorías:

1. cabilderos ocasionales inexpertos, que llegaban a Washington a promover cierta medida y regresaban a casa, que eran los menos efectivos;
2. tipos listos, de lengua amable, que traficaban su familiaridad con el Congreso a cualquier individuo o grupo que pudiera contratarlos; si no trabajaban de un lado, lo hacían del otro, con quien quiera que pudiese comprarlos; grupos de interés poderosos podían incluso contratarlos para que no trabajaran contra de sus intereses legislativos, y

3. los peores de todos: los agentes de grandes corporaciones y monopolios, que tenían medios ilimitados a su alcance; generalmente empleaban menos cabilderos, quienes frecuentemente eran finos y talentosos. Sin duda ejercían una influencia en la legislación y no sólo utilizaban malos medios, sino procedimientos diplomáticos; a no dudar, los más peligrosos de todos.

Durante la segunda mitad del siglo diecinueve, la práctica del cabildeo se fue tornando progresivamente más cercana al último tipo descrito por el *Star*. A medida que los asuntos se volvían más complejos, requerían mayor y más sofisticada atención. En muchos sentidos, las técnicas de cabildeo desarrolladas entonces, aún se utilizan. Los cabilderos analizaban las leyes, preparaban argumentos en defensa de sus clientes, redactaban proyectos de discursos, contactaban a los miembros de los Comités congresionales y organizaban campañas a favor de sus proyectos legislativos. Actualmente aceptamos esos mecanismos como legítimos, pero entonces provocaban suspicacias, porque eran novedosos y en parte por el uso indiscreto de dinero con que los cabilderos influían en los votos.

Así, al percibirse el cabildeo como peligroso y de influencia corruptora, el Congreso respondió con una variedad de reformas: El primer esfuerzo por regular esa actividad se dio en **1876**, cuando la Casa de Representantes requirió a todos los cabilderos que se registraran en la recepción de la Casa.

En **1879**, los miembros de la galería de prensa del Senado y de la Casa de Representantes tuvieron también que registrarse. Se propusieron reglas de admisión a las galerías para impedir que los cabilderos pudieran hacerse pasar por periodistas y se creó un Comité de Corresponsales permanente para vigilar las galerías. Esas reglas y ese Comité aún funcionan.

A pesar de las críticas a los cabilderos, los senadores del siglo diecinueve llegaron a apreciar la ayuda que aquellos pudieran ofrecer. Así, la creciente importancia del cabildeo llevó a muchos ex-miembros del Congreso a esa profesión. Ellos poseían ciertas ventajas importantes: entendían el proceso legislativo; conocían a los miembros clave del Congreso y tenían acceso al salón de sesiones. De hecho hacia **1897** había tantos ex-congresistas mezclados en el salón del Congreso, actuando en nombre de sus clientes, que el senador de Maine, Eugene Hale propuso, infructuosamente, negar el acceso al salón a todo aquel que no fuera senador y que tuviera interés en alguna legislación pendiente.

El cambio de siglo vio la rápida consolidación de la industria americana y la formación de los trusts, que ofrecieron nuevos retos al

gobierno y al Congreso. Entre **1897-1904**, el número de trusts americanos creció de 12 a 318 (que representaron la consolidación de más de 5 mil plantas manufactureras). Las grandes compañías, incluyendo Standard Oil, American Tobacco y U. S. Steel pudieron permitirse un cabildeo intensivo en Washington. Parecía que tenían el mayor peso entre los Senadores y los Representantes, entonces todavía no electos directamente por el pueblo. Un número de senadores era identificado como muy cercano a las grandes compañías. Los periódicos se referían al Senado como el “club de los millonarios.”

Presidentes progresistas como Teodoro Roosevelt y Woodrow Wilson tomaron ventaja de esa imagen popular de cabilderos y la corrupción de negocios, para impulsar sus reformas legislativas. Buscando apoyo popular para bajar tarifas, Wilson atacó a los cabilderos con filosas palabras:

“Washington rara vez ha visto un cuerpo tan numeroso, tan industrioso, y tan insidioso. Los periódicos están llenos de anuncios pagados, calculados para mal conducir no sólo el juicio de los hombres públicos, sino el de la opinión pública de este país. Hay toda la evidencia de que dinero sin límites está siendo gastado para sostener este cabildeo y crear la apariencia de una presión de la opinión pública antagónica a algunos de los temas capitales de la ley de tarifas.....vale mucho la pena que la gente de este país tome conciencia de ello. Sólo la opinión pública puede verificar y destruir esto.....”

En **1913**, una conferencia de prensa Wilson afirmó:

“.....esta ciudad está abarrotada de cabilderos; no puedes tirar un tabique en cualquier dirección, sin pegarle a uno...es el mayor esfuerzo concertado jamás hecho antes, me atrevería a decir, para que intereses privados presionen para influir en la legislación,....particularmente en azúcar y lana, que tienen a los más grandes cabilderos....”

Los esfuerzos de Wilson ayudaron a la propuesta demócrata para bajar tarifas. La prensa expuso las cuestionables tácticas de cabildeo de un agente de la Asociación de Fabricantes, lo que llevó a la Casa de Representantes a iniciar una investigación. El Comité de Investigación propuso una legislación requiriendo a los cabilderos su registro en la oficina de la Casa, aunque la propuesta no prosperó

Los demócratas y los republicanos progresistas prevalecieron en el

Comité Judicial senatorial para investigar las actividades de cabildeo y cada senador reveló públicamente cualquier cambio en sus finanzas que pudiera haberse beneficiado del cambio de tarifas. En **1919**, el Congreso prohibió cualquier esfuerzo de cabildeo con fondos federales, para prevenir que agentes oficiales condujeran campañas de relaciones públicas para estimular cartas o telegramas para influir en una iniciativa legislativa.

Para los años veinte el cabildeo en Washington empezó a desarrollar muchos de los rasgos que hoy presenta: amplió sus alcances más allá de los intereses financieros y comerciales; los cabilderos individuales fueron sustituidos por asociaciones, que han venido creciendo y desarrollándose sin cesar desde entonces; adicionalmente las técnicas de cabildeo empezaron a cambiar, por ejemplo, el teléfono, el telégrafo y la radio intensificaron el cabildeo de las bases electorales y de nivel local.

En **1928** tocó al Senado proponer (también sin éxito), una ley para el registro de cabilderos. Sin embargo el movimiento a favor de una legislación que regulara esta actividad cobró fuerza con el escándalo del año siguiente: los periódicos revelaron que el senador por Connecticut, Hiram Bingham había incluido en la nómina del Senado, como oficinista, a Charles L. Evanson, cabildero de la Asociación de Manufactureros de Connecticut. Más aún, Evanson acompañó al senador Bingham a sesiones cerradas del Comité de Finanzas del Senado, que entonces estaba elaborando la tarifa Smoot-Hawley. Después de la investigación del Comité Judicial, el Senado censuró a Bingham por 55 votos contra 22, condenando su acción como “contraria a la buena moral y ética senatorial” y “tendiente a traer al Senado deshonor y descrédito”. La censura sin embargo, no estimuló ninguna legislación sobre el cabildeo.

En **1930** un Subcomité del Comité Judicial del Senado continuó investigando las prácticas del cabildeo. Entre los senadores participantes estaba Hugo Black, de Alabama, que no era integrante del Comité, pero estaba interesado en los esfuerzos de cabildeo del entonces desarrollo privado “Bancos de músculos” (Muscle shoals), que se transformó después en el programa público de la Autoridad del Valle de de Tennessee, por lo que fue invitado por el presidente George Norris, de Nebraska a participar en esta investigación. Las sesiones eran frecuentemente tormentosas, pero la investigación alcanzó consensos sobre como abordar el cabildeo, aunque descarriló el proyecto privado. Sin embargo, la experiencia formó una sólida opinión en Blake, quien cinco años después reexaminó a los “persuadidores ocultos” del Congreso.

En esos años Blake, que había alcanzado reputación como un

persistente y talentoso investigador congressional, registró los nombres, objetivos, salarios y gastos mensuales de los cabilderos. En la primavera de **1935**, los cabilderos de las compañías de servicios públicos encabezaron un particularmente furioso asalto en contra de la Ley Wheeler-Rayburn, ideada para quebrar a las holdings de compañías de servicios públicos. La montaña de cartas y telegramas que sepultaron al Capitolio fue la evidencia de una campaña orquestada, que inspiró a Blake a iniciar una investigación.

Durante la investigación, directivos de *Western Union* testificaron que 816 telegramas habían sido pagados por un cabildero de la Compañía Asociada de Gas y Electricidad. Evidencias de pagos sustanciales para actividades de propaganda también fueron descubiertas. En una entrevista radiofónica, Blake afirmó que todos los americanos tenían el derecho constitucional de petición, pero ningún grupo poderoso y sórdido tenía derecho a presentar sus puntos de vista “detrás de un máscara”.

Como resultado de sus esfuerzos, la Ley de Compañías Controladoras de Servicios Públicos (*Public Utilities Holding Company Act*) fue modificada; Blake también introdujo una legislación para registrar a los cabilderos, que no fue aprobada, aunque el Congreso se manifestó por regular a los cabilderos “industria por industria”, adicionando requisitos de registro a la Ley de Marina Mercante de 1936 y a la Ley de Registro de Agentes Extranjeros de 1938; simultáneamente muchos estados publicaron leyes sobre el cabildeo.

Inmediatamente después de la **2ª Guerra Mundial**, el Comité Conjunto de Organización del Congreso realizó estudios adicionales en esta materia. En el curso de las sesiones se oyeron fuertes quejas sobre la presión de los cabilderos y varios grupos, incluyendo la Asociación Americana de Ciencia Política, recomendaron algún tipo de medidas para evitar esos excesos. Finalmente parecía que el desencanto público sobre el cabildeo, que provenía de los primeros años de la República, había sido escuchado; la realidad es que el Congreso había tardado más de 150 años en aprobar la primera legislación sobre la materia.

Por recomendación del Comité conjunto, el Congreso aprobó la Ley Federal de regulación del Cabildeo (*Federal Regulation of Lobbying Act*), que se convirtió en el Título III de la Ley de Reorganización Legislativa de **1946**, que establece el requisito del registro y el reporte financiero regular de todos los individuos y agentes que buscan influir en la legislación.

Esta ley definió a un cabildero como:

“Cualquier persona que por sí misma, o a través de una agencia o empleador u otra persona, en cualquier manera, directa o indirecta, colecta

o recibe dinero o cualquier otra cosa de valor para ser usada principalmente para influir directa o indirectamente, en la aprobación o rechazo de alguna legislación por parte del Congreso.”

Cualquiera que se ajustara a esta descripción debía registrarse en el Senado y la Casa de Representantes, nombre, dirección, salario y gastos, así como presentar reportes trimestrales sobre fondos recibidos y gastados, para quien y con que propósito; nombre de periódicos y revistas donde publicara artículos o editoriales y las iniciativas de ley que apoyaba o atacaba. También obligaba a los cabilderos a guardar contabilidad detallada de todas las contribuciones de un mínimo de 500 dólares a miembros del Congreso; la violación de estas obligaciones era castigada como delito.

Lamentablemente esta Ley Federal para regular el Cabildeo se hizo virtualmente obsoleta poco después de ser aprobada. Tan solo dos años después de su publicación, el Presidente Harry Truman propuso que fuera modificada, pues no incluía a los cabilderos del Poder Ejecutivo, ni el cabildeo en la base de los electores, ni sobre el personal staff del Congreso y lo peor es que las lagunas que tenía permitían que muchos cabilderos pudieran evitar el registro.

En **1954** la Suprema Corte sostuvo estos requisitos de registro en el caso US contra Harris. La Corte defendió la ley, pero resolvió que no era aplicable a grupos o individuos que gastaban su propio dinero para cabildar directamente al Congreso. También excluyó a grupos cuyo propósito principal era otro que el cabildeo.

En **1955** el Congreso aprobó una nueva ley que intentaba fortalecer las normas de registro y las obligaciones de revelación financiera e incluir dentro de la definición de cabilderos a por ejemplo, algunos abogados que no eran considerados como tales.

Únicamente dos cabilderos han sido convictos bajo la referida Ley: En **1956**, el senador republicano de Dakota del Sur, Francis Case se quejó de que le habían dado 2,500 dólares como contribución de campaña para influir su voto. La investigación del Senado condujo a imponer dos multas de 2,500 dólares y un año de sanción suspendida a dos cabilderos de una compañía petrolera y una multa de 10,000 dólares a su empleadora.

Voces para fortalecer esa ley se escucharon al inicio del escándalo de Watergate y las actividades del cabildero coreano Tongsun Park. En **1976** el Senado aprobó una definición más precisa de cabildero y prácticas de cabildeo, pero una presión intensiva, argumentando fundamentalmente que esos nuevos requerimientos violaban la libertad de expresión de los cabilderos impidió que se aprobara en la Casa de Representantes.

En los ochenta, el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado continuó analizando nuevos enfoques sobre este viejo tema. En el 99 Congreso el Comité elaboró un excelente reporte sobre el cabildeo, denominado: *El Congreso y los grupos de presión. Cabildeo en la democracia moderna.*

En **1981**, la venta de aviones AWAC a Arabia Saudita, gracias al dinero de las las compañías americanas como Boeing, al apoyo de Presidente Reagan, y los esfuerzos del cabildero Frederick Dutton, puso en evidencia el enorme poder de estos últimos.

Para **1991** la Oficina del Contabilidad General reportó que casi 10 mil de los 13,500 individuos y organizaciones registradas en el directorio de representantes de Washington no estaban registrados como cabilderos. Los legisladores también se percataron de que el punto de vista ciudadano sobre el cabildeo, era crecientemente suspicaz y cínico. El clima parecía propicio para intentar llenar los hoyos de una legislación que ya tenía 50 años.

Finalmente la Ley sobre Transparencia del Cabildeo de **1995** (*Lobbying Disclosure Act -LDA*) fue aprobada después de décadas de esfuerzos por hacer las regulaciones sobre el cabildeo más efectivas.

Por eso, en 1995 se aprobó, por una amplia mayoría, la nueva legislación, que firmó el presidente Clinton y que entró en vigor en enero de **1996**. La nueva ley amplió en forma significativa la definición de cabildero (individual y como empresa).

Acorde con esta era de la globalización, simultáneamente se reformó la Ley de Registro de Agentes Extranjeros de 1938, que requería que personas y organizaciones que cabildean a nombre de gobiernos extranjeros y partidos políticos se registren en el Departamento de Justicia. Hoy la ley exige que también lo hagan en la secretaría de la Casa de Representantes y del Senado.

Durante los pasados 15 años también han proliferado los Comités de Acción Política (PAC's), formados por grupos de interés específicos, para llevar contribuciones a las campañas políticas de los miembros del Congreso, que constituyen sutiles, pero sofisticadas formas de cabildeo. El crecimiento en espiral del costo de las campañas en la era electrónica, ha hecho a los miembros del Congreso crecientemente dependientes de las contribuciones de esos PAC's. La demanda de fondos para financiar campañas políticas exitosas se ha vuelto excesiva, al grado que en las elecciones de 1998, el costo de ganar un escaño en el Senado ascendió aproximadamente a 4 millones de dólares. Eso implica que cada candidato a senador debe recabar alrededor de 12 mil dólares semanales durante su período de 6 años, para seguir en el servicio público; pero en los estados más poblados, ese costo puede elevarse muy por

encima de los 10 millones de dólares y siguen creciendo en cada elección. La necesidad de una reforma al financiamiento de las campañas es evidente.

Los 10 mayores escándalos de cabildeo en la historia del Congreso norteamericano son:

Año	Escándalo
1857	El <i>New York Times</i> publica que algunos cabilderos de la Ley de Ferrocarriles del Pacífico habían moldeado la ley para apropiarse de tierras federales. La Casa de Representantes abrió una investigación que llevó a 4 representantes a renunciar (la Casa también expulsó de sus galerías al reportero que publicó la historia).
1872	El <i>New York Sun</i> reveló el escándalo Credit Mobilier, ya comentado. El Senado y la Casa realizaron una investigación que terminó la carrera de dos vicepresidentes, el Presidente y otro miembro de ambas Cámaras.
1906	La revista <i>Cosmopolitan</i> publicó una serie de reportajes de Graham Phillips, denominado: <i>La traición del Senado</i> , en los que acusó a prominentes senadores de representar intereses privados antes que intereses públicos. Esta serie contribuyó a que se promulgara la 17ª Enmienda Constitucional que hizo que los senadores fueran electos por el público, en vez de por las legislaturas estatales.
1913	El <i>New York World</i> reveló prácticas cuestionables de un cabildero al servicio de la Asociación Nacional de Fabricantes, buscando influir en el índice de tarifas. Un representante renunció y la casa aprobó una ley requiriendo a los cabilderos que se registraran. El Senado se negó a una reforma similar.
1929	El <i>New York World</i> acusó al senador por Connecticut, Hiram Bingham de introducir a un agente pagado por la Asociación de Fabricantes de ese Estado a sesiones privadas del Comité sobre tarifas. La investigación senatorial censuró a Bingham (famoso por haber descubierto las ruinas peruanas de Machu Pichu), lo que le costó la reelección.

1962	Un corresponsal del diario <i>Des Moines Register</i> reportó que el secretario de la mayoría senatorial Bobby Baker aceptó favores de cabilderos a cambio de darles acceso a senadores poderosos. La investigación de un Comité del Senado provocó que Baker fuera condenado por evasión de impuestos.
Año	Escándalo
1990	Informes del Registro del condado de Orange, de <i>La Mesa Tribune</i> (Arizona), del <i>Detroit News</i> , de <i>Los Angeles Times</i> , del <i>Arizona Republic</i> y del <i>Wall Street Journal</i> revelaron reuniones de 5 senadores con el Presidente de la Junta Federal de Bancos de Préstamos para Vivienda, relativas a contribuciones sustanciales que el <i>Lincoln Savings</i> y la <i>Loan Association</i> habían hecho para sus campañas políticas. El comité de Ética del Senado investigó a los llamados <i>Keating Five</i> y amonestó a uno de ellos, el senador californiano Alan Cranston.
2005	El <i>San Diego Union Tribune</i> reportó un soborno en el que estaban envueltos regalos y pagos de cabilderos al Representante Randy “Duke” Cunningham, lo que lo llevó a renunciar al Congreso y a
2005	Reporteros del <i>Washington Post</i> revelaron que el cabildero Jack Abramoff era la figura central de un escándalo congressional de corrupción, cuando fiscales del Departamento de Justicia lo investigaban por acusaciones de fraude y soborno. Abramoff violó las

IV. El Cabildeo actual

Hoy el cabildeo está más diversificado que nunca, pues gira alrededor de prácticamente cada aspecto de la vida social y económica norteamericana. No solamente cabildan las grandes firmas de abogados de Washington, sino compañías de relaciones públicas, grupos consultores, contadores especializados, compañías aseguradoras y médicas y otros, dedicados a multitud de actividades, con el propósito último de influir el curso de la legislación y las políticas gubernamentales.

La tecnología moderna ha hecho posible que los diferentes grupos permanezcan en contacto con sus cabilderos casi permanentemente, mientras la TV posibilita presenciar los debates en la Casa de Representantes y en el

Senado, lo que ha permitido que todos los grupos estén mejor informados y puedan a su vez, tratar de influir en el Congreso; así que hoy en día los congresistas están sepultados por cartas, telegramas y correos electrónicos de grupos que pretenden algún efecto sobre cierta legislación.

Otro problema es que los intereses de grupos específicos frecuentemente esgrimen una influencia desproporcionada en relación con su representatividad social. Este tipo de cabildeo no es exactamente una actividad con igualdad de oportunidades. “Una persona, un voto”, no es aplicable cuando el gran cuerpo de electores está esta sub-representado en el Congreso, comparado con los bien financiados y altamente organizados grupos de interés, sin importar los muchas veces poco democráticos objetivos que persiguen.

Debería quedar claro, que el Congreso siempre ha tenido y siempre tendrá cabildeo y cabilderos. Al mismo tiempo, la historia de esta institución demuestra la necesidad de vigilancia permanente para asegurar que los cabilderos no abusen de su papel y que el cabildeo sea realizado públicamente, con total transparencia y que los intereses de todos los ciudadanos sean igualmente escuchados.

Aunque hay leyes y reglas para los casi 14 mil cabilderos en Washington que han gastado casi 13 billones de dólares desde 1998 para influir en el gobierno, la diferencia entre bien y mal es relativa: si alguien gasta 49.99 dólares en invitarle el almuerzo a un senador, esta bien, si gasta otro centavo desde el punto de vista oficial, ya no es ético.

Hay otras lagunas, como la que permite a los cabilderos comprar obsequios más costosos para “amigos personales” que trabajan en el gobierno. Pero aceptemos: “la mayoría de los cabilderos obtienen sus empleos precisamente porque tienen muchos amigos trabajando en el gobierno”.

Los escépticos lo llaman “soborno legalizado”. Algunos otros, dentro del sistema, dicen que esas reglas, aunque imperfectas, son el único camino para regular ese derecho constitucional. Los políticos temerosos de los excesos criminales de algunos (como Abramoff), ahora insisten en que tienen que hacer reglas más rígidas.

La norma fundamental de la Ley sobre cabildeo es que es **delito** sobornar a un servidor público. Los cabilderos saben que no pueden solicitar a nadie una retribución a cambio de algo, por lo que muchas veces resulta muy difícil probar que una acción pública fue tomada para recompensar los favores de un cabildero. La diferencia en el caso de Abramoff fue que el cooperó con los fiscales y pudo testificar sobre los tratos que realizó con funcionarios.

Otro límite legal son los montos que un cabildero puede aportar a

una campaña política; como cualquier otro ciudadano, sólo puede aportar un máximo dos mil dólares para la elección primaria y otros tantos para la general, bien sea para congresista o para presidente.

También pueden recabar fondos para un candidato, Abramoff por ejemplo recaudó cien mil dólares de pequeñas donaciones para el presidente Bush, lo que fue legal.

Los cabilderos también pueden controlar Comités de acción política (PAC's), que pueden recabar fondos de muchas otras fuentes, sea para contribuir con varios candidatos, o para uno solo. Desde 1998, los principales PAC's controlados por cabilderos han recabado 525 millones de dólares para candidatos federales, de acuerdo con datos proporcionados por el Centro para Política Responsable, un grupo de investigación no partidista en Washington.

A cambio de todo ese dinero los cabilderos obtienen, al menos acceso. A veces unos cuantos minutos con un miembro del Congreso, durante una recepción para contribuyentes; otras veces un rato más largo, en una caminata con un congresista de una oficina del Capitolio a otra; algunas más, una hora a solas con el legislador, para plantearle un caso.

Un cabildero veterano, que habló a condición de permanecer anónimo, comentó que. "para ser efectivo tienes que participar en el apoyo (financiero) a los políticos. Tienes que hacer saber al legislador sólo lo que necesita. El que pasa 15 minutos hablando con uno, no está cabildeando bien; si no puedes darte a entender en 2 o 3 minutos, significa que tienes que repensar lo que estás diciendo."

Si un cabildero explota persuasivamente sus relaciones personales, puede ganar tratamiento especial para sus intereses en la redacción de una ley, o la tasa impositiva de una regulación federal. Eso puede valer millones de dólares.

Todo mundo tiene sus cabilderos: lo mismo las compañías de tabaco, que las fundaciones contra el cáncer; e incluso el Jardín Botánico nacional.

Los cabilderos pueden invitar a comer a un congresista o hacerle un pequeño obsequio, aunque de acuerdo con la ley, nadie puede regalar nada a un congresista por encima de los 50 dólares (incluyendo regalos de menos de 10 dólares), ni por un total anual que exceda los 100 dólares. También pueden organizar y participar en viajes para por ejemplo, jugar golf con congresistas, pero no pueden financiarles el viaje.

No obstante, los miembros del Congreso pueden aceptar regalos de hasta 250 dólares de amigos y regalos de mayor valor, con permiso de los Comités de Ética, que finalmente están integrados por colegas.

Los miembros del Congreso y su personal de apoyo directo (staff), tiene prohibido cabildar a los otros miembros del Congreso, hasta un año después de haber dejado el cargo (regla de la puerta giratoria- *revolving door rule*). No obstante, cerca de 2,200 ex-funcionarios federales son ahora cabilderos, incluyendo 250 ex-congresistas y directores de agencias gubernamentales federales.

Lo que pasa es que esa regla sólo aplica para sus ex-colegas directos. Así por ejemplo, un miembro del staff del Comité de Presupuesto del Senado puede cabildar a integrantes de otro Comité senatorial inmediatamente después de convertirse en cabildero.⁵

En los EUA el cabildeo se ha convertido en una parte aceptada y omnipresente en el sistema político; los legisladores federales y locales (que técnicamente son representantes de la población de áreas geográficas= distritos electorales), pasan mucho tiempo con los cabilderos y puede decirse que en ocasiones responden más a intereses de grupo, que a sus electores, al grado que leyes redactadas por los cabilderos son a veces introducidas directamente a los órganos legislativos.

Corporaciones, instituciones financieras, sindicatos, asociaciones profesionales, grupos educativos, intereses médicos, alianzas de agricultores y muchos otros intereses y representantes de grupos sociales como aquellos a favor o en contra del aborto, la Asociación americana del rifle, la Asociación de madres contra conductores ebrios mantienen cabilderos permanentes en Washington y en las capitales estatales para proteger y llevar adelante sus intereses particulares.

Además, los cabilderos frecuentemente tratan con los tomadores de decisiones gubernamentales, proporcionándoles información técnica, incluso formulando amenazas o promesas, amistad, entretenimiento y otros favores. Sus métodos indirectos incluyen el uso de los medios de comunicación masiva, el correo, el teléfono y el Internet, campañas, y recaudación de fondos, a través de Comités de acción política (political action comités-PAC's).

Actualmente en EUA, pese a su larga tradición, el cabildeo está enfrentando una crisis de legitimidad. Es un gran negocio, particularmente para aquellos que representan grandes compañías o países. Incluso las organizaciones de la sociedad civil, alguna vez conducidas por amateurs apasionados, se han convertido en una industria de cabildeo sofisticada. El número y recursos de los cabilderos abruma y cooptan políticos y servidores públicos. Más allá de su volumen, el comportamiento de los cabilderos está fuertemente cuestionado.

Algunas veces, lamentablemente, la ley no se observa. Muy

⁵Steven Thomma y Knight Ridder. Newspapers. A look at what is and isn't allowed in lobbying. Internet, 26 de marzo de 2006.

frecuentemente excesiva influencia cae en pocas manos o en manos de quienes tienen estrechos intereses comerciales o nacionales. Incluso a veces, caen en manos de personas que buscan hacer avanzar sus propios puntos de vista a costa de la sociedad.

El enorme potencial del cabildeo para influir sobre el mundo no está balanceado, de modo tal que en la práctica no está sujeto a responsabilidad.

El problema no está resuelto, pese a los debates y campañas para reducir la influencia de los cabilderos o para volver sus acciones más transparentes; hay corrupción, sobornos e influencias indebidas.

Es cierto que ha habido algunos avances: se han definido delitos menores y se han implementado códigos de conducta voluntarios. La legislación ha establecido que las donaciones financieras y los registros de interacciones entre cabilderos y el gobierno se hagan públicas. Pero estos avances no han detenido la creciente influencia de los cabilderos, ni el descrédito sobre sus prácticas.

Es urgente la rendición de cuentas del cabildeo. Incluso la ONU ha advertido que frecuentemente los compromisos corporativos hacia el desarrollo sustentable, se evaporan fente al cabildeo de estrechos intereses comerciales.

Si bien es cierto que tenemos el derecho de influir en el gobierno, haciendo oír nuestros intereses y preocupaciones, esto sólo es legítimo, si está balanceado por la obligación de actuar responsablemente. La rendición de cuentas de los cabilderos es una parte de ese balance.

Las discusiones y consultas internacionales han probado que no hay un camino fácil. Las complejas relaciones entre los gobiernos y los actores no gubernamentales, incluidos los empresarios, varían enormemente entre regiones y entre los niveles local, nacional e internacional.

Quienes formulan las políticas públicas y quienes poseen los intereses empresariales siempre han estado íntimamente conectados; en ocasiones, incluso enfrentados. Por eso, cabildear en nombre del sector privado, abierta o subrepticamente, podría ser la segunda más antigua profesión del planeta. Sin embargo, el proceso de globalización ha alterado drásticamente el alcance y el impacto del cabildeo en las últimas décadas. Mientras las corporaciones han ampliado sus alcances e influencia, los llamados para prácticas de negocios responsables y más transparentes se han intensificado.

Uno de los problemas más importantes quizá sea como lograr que el cabildeo se convierta en una fuerza positiva para apoyar el compromiso hacia negocios responsables. Sin lugar a dudas, todas, incluidas las corporaciones tendríamos mucho que ganar con un cabildeo responsable: Lograr una ronda exitosa de negociaciones comerciales internacionales; mejor salud y educación

en los países más pobres, acciones decisivas y efectivas para frenar el cambio climático, y lograr mayor tolerancia y entendimiento entre culturas y religiones, por citar sólo algunos, que ayudarían en última instancia a reducir riesgos de mercado, lograr estabilidad y mejorar las condiciones del entorno.

Las corporaciones mundiales necesitan abordar los retos globales. Mientras los gobiernos permanezcan locales, sólo los negocios y la sociedad civil quedarán al frente para la creación de lazos entre naciones y personas. Abogando por causas correctas, movilizándolo a la opinión pública de manera tal que quienes formulan las políticas sean animados a actuar más allá de intereses particulares, evitando que sean cautivos del pensamiento de corto plazo, son todas acciones que contribuirían a construir un cabildeo responsable. La práctica del cabildeo toma muchas formas y opera en muchos niveles. Pero ha sido muy raramente percibido como una fuerza del bien. Si bien el negocio del cabildeo es una actividad legítima en una sociedad democrática, no hay duda de que algunos cabildeos no han sido ni transparentes, ni positivos, y han sido inconsistentes con el desarrollo sustentable. Esta perspectiva se refuerza por el hecho de que, al contrario de otras actividades democráticas, el cabildeo **no** opera en un campo de juego parejo. Los grupos de interés no tienen igual influencia sobre las decisiones de política y donde hay negocios hay un sentimiento de que aquellos que pagan, mandan.

No obstante, un cabildeo responsable está siendo ejercido por empresas que desean construir una relación exitosa de largo plazo con el sector público y con la sociedad civil. Tanto las empresas como las ONG's debieran sentir la necesidad de contar con políticas públicas efectivas y tomar la responsabilidad de fortalecer las capacidades gubernamentales.

Los gobiernos, a su vez, debieran estar abiertos a un papel positivo de los negocios en las políticas públicas, sin presionar a la comunidad empresarial con influencias inadecuadas.

El cabildeo responsable puede ser dividido en dos partes:

- ser consistente con las políticas de una organización, estar comprometido con sus accionistas y sus estrategias básicas y sus acciones;
- avanzar en la implementación de principios y valores universales en las prácticas empresariales.

El reto es poner en acción esta definición, diseñando un marco adecuado para el cabildeo responsable. Con el transcurso del tiempo, todas las empresas pueden

y deberían desarrollar un cabildeo responsable adoptando ese marco.

“En una época en que más de un billón de personas carecen de los requerimientos mínimos de la dignidad humana, los negocios no pueden darse el lujo de ser vistos como un problema; por el contrario, deben trabajar con los gobiernos y con todos los demás actores sociales para movilizar la ciencia, la tecnología y el conocimiento global para frenar la interrelacionada y compleja crisis de hambruna, enfermedad, degradación ambiental y conflicto que está deteniendo el desarrollo mundial.”

Kofi Annan, Secretario General de la ONU.

La historia del cabildeo está manchada y es controversial y aún la misma palabra “cabildeo” es frecuentemente vista como una “palabra sucia”; y en algunos países tiene un particular connotación negativa.

Si uno revisa la historia empieza a entender el porqué. Diversas compañías han sido vistas durante largo tiempo como defensoras del statu quo, frecuentemente acompañadas de acusaciones sobre intereses particulares que operan en contra de los intereses más amplios de toda la sociedad.

Alguna vez visto como una peculiaridad del sistema político norteamericano y europeo, el cabildeo ha proliferado alrededor del mundo. Aunque ahora es más abierto, las acusaciones de cabildeo irresponsable forman parte del paisaje político. En la discusión sobre cabildeo en la Comisión Europea, por ejemplo, ha habido tres posturas: la mayoritaria opuesta a él, que lo describe como una estrategia negativa; una segunda posición, reactiva a que participen las relaciones públicas en la Comisión y la tercera y más rara, que pudiera ser considerada proactiva, en la que los cabilderos puedan trabajar en conjunto con la Comisión (Guegen, 2002).

La situación actual no difiere mucho del pasado; muchas compañías se han visto envueltas en ambiciosas metas de políticas públicas a nivel local, nacional e internacional, debido, en gran medida, al reconocimiento de que tienen intereses directos en la pobreza, los conflictos y la degradación del ambiente. Por ejemplo, un reciente reporte del Pacto Mundial de la ONU (UN Global Compact) enfatiza la necesidad de que las compañías soliciten una licencia social para operar en estados vulnerables y destrozados por la guerra, con el fin de incrementar la contribución positiva del sector privado para prevenir el conflicto y la reconstrucción y mitigar indeseables efectos negativos del comercio y la inversión sobre los derechos humanos, la cohesión social, la protección del ambiente y la buena gobernanza.

Pero al mismo tiempo, concluye que esos esfuerzos han sido tentativos y esporádicos y que hay necesidad de acciones concretas de parte del sector

público, para apoyar los esfuerzos del sector privado (oficina del Pacto Mundial de la ONU, 2005). El principal cambio yace en el hecho de que hoy más que nunca, los negocios son una operación global, en tanto que ha fallado la creación de un sistema global de gobernanza, paralelo al desarrollo empresarial. La esfera de influencia corporativa se ha expandido y hemos llegado al punto en el que poder y responsabilidad de las empresas no pueden ser separados.

Así que es tiempo para que el cabildeo salga de las sombras y las compañías tomen una postura más responsable, que sea aceptada por quienes formulan las políticas, en un intento de contribuir positivamente al desarrollo sustentable.

La enorme influencia de los cabilderos de las corporaciones mina la democracia y pospone, debilita o bloquea las urgentes necesidades para el progreso social en Estados Unidos y para la protección del ambiente y de los consumidores. Como un primer paso para la solución de estos problemas, la Comisión debiera tomar acción para mejorar la transparencia alrededor del cabildeo y asegurar que ningún grupo obtenga acceso privilegiado o influencia en la formación de la política norteamericana. (Alianza para la transparencia del cabildeo y la regulación ética, EUA, junio de 2005).

De acuerdo con investigaciones recientes de las organizaciones SustainAbility y WWF, aunque la transparencia alrededor de cabildeo se ha incrementado marcadamente en los últimos años, pues 49 de las 100 compañías cabilderas más grandes del mundo entregan reportes, 18 de ellas con cierto detalle, muchos de esos reportes tienen un tono defensivo. La influencia de compañías en muchas iniciativas multilaterales, como el reporte del Banco Mundial sobre del desarrollo de las normas de derechos humanos en la industria extractiva, hace que raramente alcancen un nivel de detalle (SustainAbility y WWF/ 2005).

Un estudio reciente (2005) del Instituto de Ética de Negocios (Institute of Business Ethics – IBE), mostró que aunque en los EUA las donaciones políticas siguen siendo parte importante del cabildeo, en el Reino Unido han caído vertiginosamente en estos últimos años, debido a la opinión pública adversa y en Francia han sido prohibidas desde 1995.

Por eso un número creciente de actores empresariales clave está ejerciendo presión para alcanzar proposiciones más creativas y constructivas en torno al tema:

- a) Reconocimiento de que el cabildeo ofrece una oportunidad significativa para aumentar el impacto positivo de una empresa en la sociedad;
- b) Las empresas y las ONG's tienen la oportunidad de ir más allá

de los temas a debate para fortalecer la capacidad del gobierno de implementar políticas públicas;

- c) Necesidad de asegurar que el cabildeo es efectivo y está alineado con la dirección estratégica corporativa;
- d) Emergencia de nuevos retos y riesgos en los mercados emergentes; las compañías están incrementando sus actividades de cabildeo en países en desarrollo y las condiciones para un cabildeo exitoso varían enormemente en los 105 países monitoreados, lo que provoca incertidumbre y riesgo en las empresas, los gobiernos y las sociedades;
- e) Necesidad de una efectiva orientación internacional; las regulaciones sobre cabildeo, en lo relativo al registro obligatorio, se han extendido a EUA, Canadá, Alemania y la Unión Europea (2005); hay Códigos de Conducta voluntarios para cabilderos en algunos países. Pero hay muy poca orientación para compañías. No hay un sistema internacional de regulación del cabildeo, ni análisis sobre la efectividad de los sistemas obligatorios y códigos voluntarios;
- f) Se requiere atención pública a las influencias cabilderas “apropiadas”; Reglas sobre regalos, donaciones e intercambios del papel legislador/funcionario-cabildero. El cabildeo es un camino de dos sentidos, pues hay compañías que aducen que les cuesta mucho trabajo hacerse oír por los legisladores. Por ejemplo, en Rusia, una investigación (Frye, 2002), arrojó que el 76-88% de las firmas casi nunca podían tener influencia en la versión final de un documento legislativo o gubernamental (federal, regional o local); entre el 10-20% respondió que algunas veces y una pequeña minoría del 1-5% dijo que casi siempre.
- g) Las asociaciones empresariales tienen la tarea de representar los puntos de vista de sus miembros, pero muchos de ellos se sienten incómodos por las posiciones públicas que esas asociaciones adoptan; hay países donde incluso es forzoso pertenecer a dichas asociaciones, aunque los miembros no estén de acuerdo con sus políticas;
- h) La sociedad civil está incrementando su atención en las inconsistencias

empresariales. El Reporte Anual de Responsabilidad Corporativa de Lifeworth (2002) concluyó que el cabildeo corporativo se está convirtiendo en un riesgo de negocio clave y las ONG's están luchando por poner las actividades políticas de las corporaciones y sus firmas asociadas a la cabeza de la agenda de responsabilidades corporativas (Caulkin & Collins, 2003). Las ONG's cuidadoras de cabilderos (watchdogs) operan en Washington, Bruselas y donde quiera que hay focos de cabildeo, a través de las uniones empresariales e incluso la búsqueda de cabilderos en Internet;

- i) La responsabilidad de los cabilderos de la sociedad civil también está bajo duda;

Adicionalmente a las contribuciones para campañas políticas, compañías, sindicatos y otras organizaciones pagan millones de dólares cada año para cabildar al Congreso y a las agencias y dependencias gubernamentales.

V. Código de Ética de la Liga Americana de Cabilderos ⁶

La Liga Americana de Cabilderos (ALL, por sus siglas en inglés) es una organización no lucrativa, establecida en 1979, para agrupar a los cabilderos y promover los valores de la profesión, que adoptó un Código de Ética para sus miembros.

Este Código de Ética de la Liga Americana de Cabilderos ha sido utilizado como modelo por varias organizaciones y fue elaborado y aprobado con la finalidad de fortalecer la imagen de esa asociación y su papel como un vínculo vital en el proceso democrático. ⁷

VI. ¿Derecho o negocio?

El cabildeo en Estados Unidos es una actividad legal. El derecho de petición está garantizado bajo al primera Enmienda de la Constitución. Sin embargo, es importante que el público este conciente del monto de dinero gastado por los cabilderos en temas específicos, así como quienes son esos cabilderos. No obstante, de vez en cuando, los cabilderos incluso escriben la legislación y disposiciones administrativas, que son responsabilidad de los

⁷Aprobado el 28 de febrero de 2000.

⁸Pat Roberts. Presidente del Comité de Ética del Senadodijo: "Se trata de un importante documento que reconoce la crítica necesidad de una conducta ética en los asuntos públicos."

funcionarios públicos electos y designados.

Los cabilderos no pueden garantizar a sus clientes el resultado de sus gestiones; sin embargo Lockheed Martin, uno de los mayores clientes de cabilderos es el mayor contratista de la defensa. Desde 1998, Lockheed ha gastado 80 millones de dólares en cabildeo y ha recibido 94 millones de dólares en contratos gubernamentales.

Según comentarios de algún senador norteamericano, los regímenes totalitarios no necesitan cabilderos porque en ellos no hay oportunidad para las personas que están fuera del gobierno de afectar las decisiones que se toman en él, lo que es exactamente opuesto a lo que acontece en la democracia. La información proveniente de la ciudadanía es crucial para elaborar leyes que reflejen la voluntad popular y por ello mantengan vivo el proceso democrático.

Simultáneamente, el público tiene derecho a saber a quien le están pagando, cuanto y quien lo está haciendo, por cabildear ciertos asuntos. Esa información mantiene la responsabilidad sobre los funcionarios y proporciona al público una perspectiva real de la naturaleza y alcances de la influencia que se ejerce sobre el gobierno.

El reporte de la Oficina del Contabilidad General sobre la aplicación de la nueva Ley, mostró que en 1996 mientras un año antes, bajo la vieja ley, había 6,078 cabilderos registrados, durante el primer año de vigencia de la nueva ley su número se incrementó a 14,912.

Como resultado de esta nueva ley también sabemos que los reportes sobre gastos de cabildeo son ahora del orden de un billón de dólares anuales. No obstante, la nueva ley no cubre información sobre los gastos de cabilderos profesionales para estimular el cabildeo en la base electoral.

Sin embargo, los cabilderos no tienen que reportar gastos indirectos, tales como investigación general y consultas realizadas para un cliente.

El poder de los grupos de presión ha llegado a ser enorme. El cabildeo es el tercer más grande negocio en la capital norteamericana, después de las actividades gubernamentales y el turismo.

Hace más de 200 años James Madison y los otros Padres Fundadores estaban particularmente preocupados por el poder de las facciones en una democracia y durante muchos años, muchos escándalos congresionales han sido relacionados a grupos de interés poderosos y la compra de influencia, desde el escándalo de las acciones de Union Pacific y Credit Mobilier, en los 1800, hasta más recientemente el Keating Five, el Coreagate y el asunto Abramof. No obstante, más allá de esos escándalos, hay todavía un legítimo e importante papel para el cabildeo y los grupos de interés en el sistema de gobierno norteamericano, a pesar de la mala percepción pública sobre su influencia.

Los grupos de apoyo pueden informar al Congreso sobre la manera en que una legislación está impactando a sus miembros, dar información extensa sobre asuntos sobresalientes o ayudar a enfocar la atención pública sobre temas importantes. Este flujo de información entre el gobierno y los gobernados muestra lo que Jefferson denominaba: “el diálogo de la democracia”. En esencia, los cabilderos más efectivos son aquellos que proveen información confiable a los congresistas y sus staffs; esos cabilderos entienden que la confianza es su más rico acervo.

Es verdad que algunas veces los cabilderos logran pasar por el Congreso medidas que sólo ayudan a unos cuantos, a expensas de la mayoría, pero la facilidad con que esos intereses especiales pueden manipular al sistema es exagerada por el público.

Por ejemplo, si los miembros del Congreso ponen atención a lo que dicen esos grupos de interés, también ponen mucha atención a los amplios intereses de sus electores. La línea de fondo es que si ignoran los deseos de sus electores, simplemente no serán reelectos. Además los cabilderos han proliferado tanto, que muchas veces se neutralizan mutuamente; por ejemplo en el área de políticas de salud, usualmente dominaban uno o dos, pero ahora hay 750.

Según algunos autores norteamericanos, los Padres Fundadores dotaron al sistema de gobierno de numerosos obstáculos para evitar que grupos de interés lograran pasar una legislación; mediante reglas complejas y auténticas vallas de procedimientos; el Congreso fue diseñado para alentar las cuestiones a debatir y permitir que todas las partes tuvieran oportunidad de ser escuchadas. Los cabilderos tienen un impacto mixto en el sistema político norteamericano; por lo que no se debiera simplemente condenarlos, sino frenar algunos de sus excesos y encauzar los intereses legítimos.

Lo primero sería aprobar una reforma sobre financiamiento de campañas para disminuir la creciente dependencia que los legisladores tienen del dinero proveniente de cabilderos.

En segundo lugar, la Casa de Representantes ha prohibido en años recientes los regalos de cabilderos y aunque algunas personas no están de acuerdo con estos cambios, es indispensable mantener estrictas restricciones en la materia.

En tercer lugar, el Congreso aprobó la Ley de 1995 para tener mejores herramientas para registrar a los cabilderos y saber lo que están haciendo. Eso es importante, pero es necesario monitorear esa ley de cerca, para asegurar que nadie evadirá la ley.

En cuarto lugar hay que prohibir viajes de congresistas y sus staffs, pagados por cabilderos con intereses directos en alguna legislación.

En quinto lugar, es necesaria más transparencia cuando algún cabildero juegue un papel importante en la presentación del anteproyecto de una ley que el Congreso esté analizando. Obviamente, el público tiene derecho a saber esto.

En sexto lugar, debido a que es más probable que los miembros del Congreso sean contactados por cabilderos que representan a quienes tienen más recursos, hay que reconocer y hacer un esfuerzo especial, para asegurar que todas las personas, incluidas las más pobres, tengan voz en las decisiones que se tomen.

Finalmente hay que enfocarse más en aquello que es mejor para todo el país y menos en aquello que beneficia sólo a algunos en lo individual, pues finalmente todos son norteamericanos.

Como dijo James Madison, una sociedad libre genera grupos activos políticamente; esos grupos puede que no siempre actúen de la manera en que a algunos nos gustaría que lo hicieran y pueden incluso ser proclives al exceso, pero aún así, son una importante fuerza en nuestro sistema de democracia representativa.

En un estudio sobre la “industria federal del cabildeo”, hecho público en Washington el 7 de **abril** del **2005**, el Centro para la Integridad Pública reportó que los cabilderos gastaron cerca de 13 billones de dólares en los últimos seis años (1998-2004), para influir sobre miembros del Congreso y funcionarios federales sobre diversa legislación y regulaciones.

Aunque durante mucho tiempo los medios y la opinión pública se han enfocado al financiamiento de las campañas, como la clave para fincar responsabilidad de funcionarios y legisladores federales, los reportes muestran que desde 1998, el monto gastado para influir a los legisladores federales ha duplicado el monto gastado para elegirlos.

El Centro también encontró que el intercambio de papeles ha crecido vertiginosamente: cerca de 250 ex-congresistas y ex-directores de agencias gubernamentales son cabilderos activos y más de 2 mil cabilderos trabajaron en posiciones gubernamentales de importancia. Hay un gran incentivo financiero para moverse de un campo a otro.

El reporte muestra que el sistema federal de registro y difusión está en situación crítica: 49 de las 50 más grandes firmas de cabildeo han omitido entregar una o más de las formas de control de datos en los últimos 6 años. A nivel general, 20% de todas las compañías cabilderas registradas omitió entregar uno de esos formatos de información.

Cerca de 14,000 documentos que debieron ser entregados faltan en los archivos y casi 300 compañías e individuos cabildaron sin registro; más

de 2 mil registros iniciales fueron realizados extemporáneamente; 210 de las 250 firmas más importantes omitieron entregar uno o más documentos requeridos y en más de 2 mil casos, los cabilderos nunca entregaron los documentos finales requeridos al terminar un asunto.

Incluso quienes cumplieron los requisitos, frecuentemente lo hicieron a destiempo. Casi 20% (36,000 de 183,000) formatos fueron entregados con retraso.

No obstante, en 2004 la prensa escribió 10 veces más reportajes sobre financiamiento de campañas, que sobre cabildeo; esa falta de atención del público y de la prensa ha hecho posible para los cabilderos llevar a cabo actividades sigilosas que han impactado a la democracia americana, sin constituir focos de atención de la ciudadanía.

Como parte de su investigación, el Centro construyó una extensa base de datos que incluye el nombre de todos los cabilderos registrados; el nombre de los principales clientes; los temas y asuntos cabildeados; las agencias gubernamentales que han sido cabildeadas y los funcionarios públicos que se han convertido en cabilderos. Esa información (que es pública y gratuita), tiene datos que difícilmente son accesibles a través de otras fuentes como la oficina de registros públicos del Senado.

La información también detalla actividades cabilderas federales de compañías con base en los 50 estados y los 6 territorios, junto con información sobre cabildeo de universidades y gobiernos locales.

Muestra por ejemplo, que más de 300 universidades públicas han gastado más de 131 millones de dólares, mientras más de 1,400 gobiernos locales han distribuido más de 352 millones de dólares para asegurar fondos federales para prácticamente todas las actividades, desde carreteras de cuota, hasta camiones de bomberos.

Gobiernos estatales y municipales y hasta las juntas escolares gastan millones de dólares de los contribuyentes, compitiendo por lograr ser los favoritos de los tomadores de decisiones a nivel federal. De la manera en que este juego es jugado hace imposible a cualquiera evitar entrar a él.

Según datos del año pasado, las cinco más grande firmas de cabildeo son:

Compañía	Monto facturado (millones de dólares)
IGC (Interpublic Group of Companies Inc.)	265
WPP Group plc.	170

Patton Boggs	145
Piper Rudmick	125
Akin Gump	120

Las cinco compañías que más gastan en cabildeo:

Compañía	Monto gastado (millones de dólares)
Cámara de Comercio de los EUA	193
Altria Group Inc.	125
Verizon Communications Inc.	105
General Electric Co.	105
Edison Electric Institute	100

Las cinco compañías que gastan más en cabilderos extranjeros:

Compañía	Monto gastado (millones de dólares)
Lockheed Martin	39
Altria Group Inc.	37
AT & T Corp.	31
Verizon Communications Inc.	26
PhRMA	26

A quien cabildean los cabilderos

Institución / Agencia	No. de compañías que cabildean
Casa de Representantes	17,300
Senado	17,200
Departamento de Defensa	2,800
Servicios de Salud y Humanos	2,400
Departamento de Comercio	2,300
Departamento del Tesoro	2,300
Departamento del Transporte	2,200
Oficina Ejecutiva de la Presidencia	2,000
Oficina de la Casa Blanca	1,900
Departamento de Agricultura	1,800

Los principales temas cabildeados (por número de empresas):

Asunto	No. de compañías
Presupuesto federal y asignaciones	6,800
Salud	4,100

Defensa	3,700
Impuestos y ley de ingresos internos	3,500
Transporte	3,300

Los 10 temas principales del cabildeo:

No.	Tema
1	Presupuesto/distribución y asignación
2	Impuestos/renta doméstica
3	Salud
4	Defensa
5	Transporte
6	Comercio (doméstico e internacional)
7	Medio ambiente
8	Energía/e. nuclear
9	Seguros de salud (medicare/medicaid)
10	Educación

De donde proviene el dinero para cabildear:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Compañías (como clientes) 2. Cuotas de miembros 3. Impuestos 4. Gobiernos extranjeros |
|---|

Los **10 organismos** norteamericanos **públicos** donde hay **más** cabildeo:

No.	Organismo
1	Casa de Representantes
2	Senado
3	Departamento de Defensa
4	Departamento de Salud y Servicios Humanos
5	Departamento del Tesoro
6	Departamento del Transporte
7	Departamento de Comercio
8	Agencia de Protección Ambiental
9	Departamento de Energía
10	Departamento de Agricultura

Gastos anuales de cabildeo en EUA (dólares):

Año	Monto gastado
1998	1'433 263,154

1999	1´434 851,103
2000	1´551 812,444
2001	1´610 210,846
2002	1´812 452,007
2003	2´027 322,353
2004	2´156 874,092
2005	485 560,252 (parcial)

El monto gastado en cabildeo se ha duplicado en los pasados seis años por diversas razones, entre ellas el retraso legislativo, cambios en el sistema de antigüedad de los miembros del Congreso y el hecho de que para los cabilderos: “el dinero habla”.

Cada dólar que los cabilderos facturan incluye:

Horas facturadas, definidas en los requerimientos de reportes, Comidas y otros gastos directos

VII. Cabildero sureño

El cabildeo en Washington **no** es una actividad nueva para México; las actividades que en ese sentido realizó Matías Romero, representante mexicano durante la Guerra de Secesión, han sido objeto de muchos y cuidadosos estudios.

No obstante, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid y a raíz y sobre todo, de la negociación del TLC, los esfuerzos de cabildeo mexicano han adquirido un nuevo impulso. Aunque el hecho de utilizar cabilderos profesionales **no** garantiza el éxito de ninguna política, muchos gobiernos extranjeros, incluido el mexicano, han entrado en el juego cabildero norteamericano, con la esperanza (no siempre cumplida) de lograr alcanzar sus metas u objetivos frente a la potencia.

Veamos ahora algunos ejemplos de cómo el gobierno y algunas empresas mexicanas han utilizado el cabildeo, en estos últimos años, para promover sus intereses en Washington:

Industrias por gasto total (usd)	2003	2004	1998-2004
Materiales de construcción y equipo industrial	212,500	150,000	1,402,500

Manufactura aérea y aeroespacial			720,000
Equipo y servicios de telecomunicaciones	100,000	-	260,000
Ferrocarriles			160,000
Banca comercial			120,000
Otras	20,000	40,000	100,000
Producción básica de granos			80,000
Intereses de negocios misceláneos			80,000
Petróleo y gas	40,000	40,000	80,000

Agencias y organizaciones cabildeadas (no. de clientes)	2003	2004	1998-2004
Casa de Representantes	8	6	15
Senado	7	6	14
Departamento de Estado	2	2	12
Departamento de Comercio	3	4	9
Representantes de Comercio de EU	3	3	8
Departamento del Tesoro	2	2	8
Departamento del Transporte	1	1	5
Oficina Ejecutiva del Presidente	1	1	5
Departamento de Agricultura	0	1	4
Departamento de Justicia	1	1	4
Oficina de la Casa Blanca	0	0	3
Departamento del Interior	0	0	3
Agencia de Protección Ambiental	0	0	2
Eximbank	2	0	2
Oficina de Administración y Presupuesto	0	0	2
Departamento de Defensa	0	0	2
Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda	0	0	2
Departamento de Energía	0	0	2
Departamento de Salud y Servicios Humanos	0	0	1
Departamento del Trabajo	0	0	1
Armada	0	0	1
Departamento de Educación	0	0	1
Agencia Federal de Administración de Emergencias	0	0	1
NASA	0	0	1
Fundación Nacional para la Ciencia (NSF)	0	0	1
SEC	0	0	1
Instituto Nacional de Salud	0	0	1
Buró de Administración de Tierras	1	1	1
Servicio de Entrenamiento y Empleo de Veteranos	0	0	1
Administración Federal de Aviación (FAA)	0	0	1
Junta de Transporte de Superficie	0	0	1
Servicio de Aduanas	0	0	1
Oficina del ISR (IRS)	1	0	1
Departamento de Asuntos de Veteranos	0	0	1
Corporación Nacional de Servicios Comunitarios	1	1	1

Temas cabildeados (por no. de compañías)	2003	2004	1998-2004
Comercio (nacional e internacional)	2	2	8
Relaciones Exteriores	0	1	4
Transporte	2	2	4
Impuestos y Ley de Ingresos interna	2	2	4
Recursos Naturales	1	1	3
Ferrocarriles	0	0	3
Medio Ambiente	1	0	3
Economía y Desarrollo económico	1	0	3
Aerolíneas, Aviación y Aeropuertos	1	1	3
Bancos	2	0	2
Energía y energía nuclear	1	0	2
Manufacturas	0	0	2
Caminos y Carreteras	0	0	2
Telecomunicaciones	1	0	2
Presupuesto Federal y Asignaciones	1	1	2
Veteranos	0	0	1
Tabaco	0	0	1
Ciencia y Tecnología	0	0	1
Retiro	1	0	1
Inmuebles, uso de Tierra y Conservación	0	0	1
Petróleo, Gas y Gasolina	1	0	1
Minería, moneda y oro	0	0	1
Trabajo, plazas de trabajo y temas antimopopolios	1	0	1
Instituciones Financieras y de Inversiones	0	0	1
Vivienda	0	0	1
Asuntos de Salud	0	0	1
Industria Alimentaria	0	0	1
Educación	0	0	1
Defensa	0	0	1
Aplicación de la Ley y Justicia Criminal	0	0	1
Comunicaciones de radio y TV	0	0	1
Ropa, Moda y Textiles	1	1	1
Abuso de Drogas y alcohol	0	0	1
Agricultura	1	1	1
Espacio aéreo	0	0	1

No.	Cabilderos por intereses mexicanos (2004) *	Empleador *
1	Bruce Andrews	WPP Group plc
2	Katherine Breaks	Kpmg, LLP
3	Roger Brown	Deloitte Tax
4	Ron Campbell	Sps Consultants
5	Patrick Collins	Sps Consultants
6	Jeffrey Connaughton	WPP Group plc
7	Michael Danilack	Deloitte Tax
8	Ed Gillespie	WPP Group plc
9	G Griffith	Interpublic Group of Companies, Inc.
10	Harry Gutman	Kpmg, LLP
11	Mike Hacker	WPP Group plc
12	Charles Hansen	Hansen Government Relations

13	Noelle Hawley	Venn Strategies LLC
14	Wallace Henderson	Public Strategies, Inc.
15	Dave Hoppe	WPP Group plc
16	Mike Hussey	WPP Group plc
17	Scott Hynes	WPP Group plc
18	Brant Imperatore	Interpublic Group of Companies, Inc.
19	Juan Iturregui	WPP Group plc
20	Harriet James Melvin	WPP Group plc
21	Evan Knisely	Van Scoyoc Associates, Inc.
22	Marc Lampkin	WPP Group plc
23	Dave Lugar	WPP Group plc
24	Nicolas Maduros	WPP Group plc
25	Dale McNiel	Sps Consultants
26	Bennet Minton	Kpmg, LLP
27	Genevieve Missirlian	Venn Strategies LLC
28	William Moore	Public Strategies, Inc.
29	Dan Murphy	Interpublic Group of Companies, Inc.
30	Amin Nosrat	Deloitte Tax
31	Manuel Ortiz	WPP Group plc
32	John Quinn	WPP Group plc
33	Mark Robertson	Williams Mullen
34	Paul Schmidt	Kpmg, LLP
35	Stephanie Silverman	Venn Strategies LLC
36	Laura Simonson	Venn Strategies LLC
37	Maureen Smith	Public Strategies, Inc.
38	Thomas Stout	Kpmg, LLP
39	Sandra Swirski	Venn Strategies LLC
40	Marti Thomas	WPP Group plc
41	Anne Urban	Venn Strategies LLC
42	H Van Scoyoc	Van Scoyoc Associates, Inc.
43	Sarah Walter	Venn Strategies LLC

Nota: * Los 43 cabilderos pertenecen sólo a 10 empresas

No.	No.+	Firmas representantes de compañías mexicanas (gastos usd)	2003	2004	1998-2004
1	114	Williams Mullen	\$174,000	\$168,000	\$3,105,000
2	4	DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP	-	-	\$860,000
3	1	Interpublic Group of Companies, Inc.	\$100,000	-	\$560,000
4	s.d.	Sps Consultants	\$80,000	\$160,000	\$524,000
5	55	Public Strategies, Inc.	\$160,000	\$180,000	\$340,000
6	s. d.	Eckert & Seamans	-	-	\$240,000
7	s. d.	Hansen Government Relations	\$80,000	\$40,000	\$200,000
8	6	Van Scoyoc Associates, Inc.	\$20,000	\$40,000	\$100,000
9	s. d.	Feith & Zell Pc	-	-	\$80,000
10	s. d.	Deloitte Tax	\$40,000	\$40,000	\$80,000
11	77	Manatt, Phelps & Phillips	-	-	\$80,000

12	233	Kpmg, LLP	\$52,500	Menos de 10,000	\$52,500
13	173	Venn Strategies LLC	\$40,000	Menos de 10,000	\$40,000
14	s. d.	Merrigan, Edward L.	-	-	\$20,000
15	2	WPP Group plc	-	\$10,000	\$10,000
16	s. d.	Apco Worldwide	Menos de 10,000	-	Menos de 10,000
17	52	O'Connor & Hannan	-	-	Menos de 10,000

Nota: + Número entre las 250 firmas cabilderas más grandes de EUA

No.	Gasto de Compañías mexicanas que cabildean (usd)	2003	2004	1998-2004
1	Cemex Central S. A de C. V.	212,500	150,000	1,402,500
2	Cámara Nacional de Las Industrias Azucarera y Alcoholar	174,000	168,000	1,113,000
3	Cámara Nacional de La Industria Pasquera	-	-	1,020,000
4	Transportación Marítima Mexicana	-	-	720,000
5	Apeam/Jesús Méndez	80,000	160,000	524,000
6	Vektra Corp of Montenegro	-	-	300,000
7	Satélites Mexicanos, S. A. de C. V.	100,000	-	260,000
8	Ferrocarril Mexicano, S. A de C. V.	-	-	160,000
9	Canaintex	80,000	80,000	160,000
10	Banorte Casa de Bolsa	Menos de 10,000	Menos de 10,000	132,000
11	Grupo Financiero Banorte	-	-	120,000
12	National Association of Foster Grandparent Directors	20,000	40,000	100,000
13	Grupo Maseca, S. A. (Gruma)	-	-	80,000
14	Corporación de Exportaciones Mexicanas, S.A. de C. V. & Marvin Roy Feldman	-	-	80,000
15	Pmi Norteamérica S. A. de C. V.	40,000	40,000	80,000
16	Aeroméxico	40,000	Menos de 10,000	40,000
17	Grupo Salinas	-	Menos de 10,000	Menos de 10,000
18	Melones Internacional S. A. de C. V.	Menos de 10,000	Menos de 10,000	Menos de 10,000
19	Petróleos Mexicanos	Menos de 10,000	Menos de 10,000	Menos de 10,000
20	Servicios Corporativos Cintra, S. A. de C. V.	-	-	Menos de 10,000

VIII. A modo de conclusión

Hemos visto, así sea a vuelo de pájaro, cómo nació el cabildeo, sus

primeros pasos, su desarrollo a lo largo de más de 200 años de historia norteamericana, sus principales defectos y aciertos, algunas de las voces que lo defienden y de las que lo denostan; los esfuerzos legislativos por encauzarlo, los gastos y algunos de los intereses que representa.

Lo evidente es que, pese a que nuestras instituciones políticas tienen marcada influencia de las norteamericanas, el cabildeo (al estilo yanqui), no corresponde con nuestra historia constitucional, legislativa, ni política.

Esto no quiere decir que no haya múltiples intereses que pretenden influir (y que quizá la mayoría de las veces logran hacerlo), en la elaboración de normas o en la toma de decisiones administrativas, sino solamente que lo hacen por otros caminos (para bien o para mal) distintos al cabildeo como ha sido desarrollado en EUA.

Es claro que también aquí grupos de interés poderosos obtienen beneficios a costa del interés general (basta pensar como ejemplo, en la reciente legislación de radio y TV), incluso quizá con menores riesgos y costos que en EUA (ni siquiera eso tenemos documentado).

Así es que no se trata de llamarnos a escándalo por el cabildeo, fingiendo una neutralidad y una transparencia que estamos muy lejos de tener en materia de política y gobierno.

Por otro lado, el cabildeo ha venido desarrollándose en otros países, de manera que hoy se practica en casi todo el mundo occidental (no podemos entonces cerrar los ojos, ni pensar que aquí no pasa nada).

De hecho, podría afirmarse que, estemos o no de acuerdo con esta actividad, ya sucede y se practica en el país; desafortunadamente en la sombra, apartada de la opinión pública, sin datos asequibles que nos revelen sus características, sus métodos sus artífices, sus éxitos.

El tema es tan escabroso que de inmediato surgen interrogantes y posturas encontradas. En un país con tanta desigualdad como el nuestro, ¿quién cabildará a favor de los más de 50 millones de pobres? ¿El tercer hombre más rico del mundo y quien éste escribe tienen la misma posibilidad de influir en la elaboración de una ley, o en una decisión gubernamental? Si no hacemos nada, ¿cómo evitaremos que en el futuro se apruebe por unanimidad una ley sin siquiera haber sido leída?

Desde otra perspectiva, pareciera que otra vez llegamos tarde a la historia: estamos pensando en comenzar a reglamentar un fenómeno que tiene más de 200 años de estar estudiándose en EUA. Más vale tarde que nunca, dirán los optimistas. Además por si fuera poco, seguimos siendo contradictorios: hay polémica sobre si debemos o no legislar en la materia, pero nuestro gobierno ha utilizado el cabildeo en EUA, al menos desde el siglo XIX ¿No valdría la pena intentar ser consistentes, interna y externamente?

No es lo mismo, dirán los defensores del statu quo.

Hay posiciones extremas: prohibirlo. Nada más que habría que ver si eso es factible, o estaremos “tapando el sol con un dedo” y hay posturas contrarias: legislemos el cabildeo; si, pero tampoco nada garantiza que eso sí sea posible, en condiciones de igualdad, transparencia y equidad.

No cabe duda de que se trata de una decisión difícil que debe ser sometida al escrutinio y decisión públicos. Pero si de mí dependiera (afortunadamente no es así), contestaría como el poeta: “Se hace camino al andar”.

IX. Bibliografía

Franco Hijuelos, Claudia. **El cabildeo en Washington**. Foro internacional, vol. XXVIII, No. 3, COLMEX, México, enero-marzo/ 98.

Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra. **Cabildeo. Marco Teórico conceptual, estudio y análisis de Derecho Comparado.** Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. Enero, 2006, No. SPI-ISS-03-06.

Mazzoli Romano, L. y Luján Manuel. **El Cabildeo; Legislación de reforma en la perspectiva del Federalismo norteamericano**. Gaceta Mexicana de Administración Pública; nos. 54-55, México, octubre de 1996.

www.opensecrets.org/lobbyists	3/04/06
www.publicintegrity.org/lobby	31/03/06
http://www.usia.gov/journals/journals.htm	10 /04/06
http://blog.oup.com/oupblog/	11/04/06
http://www.alldc.org/ethicscode.htm	11/04/06
http://www.alldc.org/	12/04/06

X. Anexo

Sectores económicos norteamericanos donde hay **cabildeo reportado:**

Abogados y cabilderos	
	Abogados y firmas de abogados
	Cabilderos
Agroindustria	
	Servicios y productos agrícolas
	Producción de granos y procesamiento básico
	Vegetales y frutos
	Caña de azúcar y remolacha
	Leche
	Comida procesada y ventas
	Productos alimenticios manufacturados
	Tiendas de comida
	Carne procesada y productos cárnicos
	Silvicultura y productos forestales
	Ganado
	Granjas avícolas y huevo
	Tabaco
Comunicaciones/electrónica	
	Computadoras/ Internet
	Computadoras/ Software
	Impresiones y publicaciones
	Libros, revistas y periódicos
	Servicios y equipos de telecomunicaciones
	Gabinetes telefónicos
	TV/ películas y música
	TV por cable y vía satélite; producción y distribución
	Música grabada y producción musical
	TV/ Producción y distribución
Construcción	
	Materiales y equipo de construcción
	Servicios de construcción
	Servicios de arquitectura
	Contratistas generales
	Constructoras de casas
	Contratistas especiales
Defensa	
	Defensa aeroespacial
	Defensa electrónica
	Defensa miscelánea
Energía y recursos naturales	
	Producción y servicios de energía alternativa
	Equipo eléctrico

	Minería
	Minería del carbón
	Petróleo y gas
	Gasoductos de gas natural
	Administración de desperdicios
Finanzas, seguros e inmuebles	
	Contabilidad
	Banca comercial
	Uniones de crédito
	Finanzas/ compañías de crédito
	Seguros
	Bienes Inmuebles
	Bancos y agencias Hipotecarias,
	Ahorro y préstamos
	Depósitos e inversiones
	Capital de riesgo
Otros	
	Servicio civil y oficiales públicos
	Clero y organizaciones religiosas
	Educación
	Fundaciones, filántropos y no lucrativas
	Retirados (jubilados)
Salud	
	Profesionales de la salud
	Quiroprácticos
	Dentistas
	Enfermeras
	Servicios de salud (HMOs)
	Hospitales y casa de salud
	Farmacéuticas/productos para la salud
	Suministros médicos
	Suplementos dietéticos y nutricionales
	Manufactura farmacéutica
Temas ideológicos / individuales	
	Políticas de aborto, pro-elección
	Políticas de aborto pro-vida
	Democracia/ liberalismo
	Medio ambiente
	Política exterior y defensa
	Control de armas
	Derecho a las armas
	Derechos humanos
	Temas y derechos de gays y lesbianas
	Temas pro-Israel
	Republicanos/ conservadores
	Temas de género/mujeres
Trabajo	
	Sindicatos de la Construcción
	Sindicatos Industriales
	Miscelánea de sindicatos
	Sindicatos del sector público
	Sindicatos postales
	Sindicatos de profesores
	Sindicatos del transporte
	Sindicatos del transporte aéreo
Transporte	
	Transporte aéreo

	Aerolíneas
	Automóviles
	Producción de automóviles
	Distribuidores de automóviles
	Distribuidores de automóviles japoneses
	Trenes
	Transporte marítimo
	Camiones de carga

Otros negocios donde hay cabildeo:

1.	cerveza, vino y licores
2.	asociaciones de negocios
3.	servicios para negocios
4.	casinos y juego
5.	juegos y sorteos
6.	industria química y manufacturas relacionadas
7.	bebidas y alimentos
8.	restaurantes y establecimientos de bebidas
9.	manufactura de ropa
10.	servicios misceláneo
11.	servicios funerarios
12.	publicidad y relaciones públicas
13.	recreación y entretenimiento en vivo
14.	deportes profesionales, arenas deportivas y equipos y servicios relacionados
15.	ventas al menudeo
16.	producción acerera
17.	textiles

Las 100 compañías y organizaciones norteamericanas que más gastan en cabildeo:

Compañía/Organización	Monto reportado (2005)- usd
Cámara de Comercio de los EUA	204,614,680
Altria Group Inc	101,220,000
General Electric Co.	94,130,000
American Medical Association	92,560,000
Northrop Grumman Corp.	83,405,691
Edison Electric Institute	82,866,628
Verizon Communications Inc.	81,870,000
Business Roundtable	80,380,000
American Hospital Association & State Affiliates	79,205,772
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	72,720,000
National Association of Realtors	68,810,000
ExxonMobil Corp.	59,672,742
SBC Communications Inc.	58,035,037
Freddie Mac - Federal Home Loan Mortgage Corporation	57,740,000
Boeing Co.	57,258,310

Lockheed Martin	55,373,840
AT&T Corp.	53,349,499
Fannie Mae (Federal National Mortgage Association)	50,777,000
Blue Cross and Blue Shield Association and state affiliates	48,790,000
General Motors Corp.	48,260,000
American Association of Retired Persons (AARP)	47,790,000
Sprint Corp.	47,276,585
Microsoft Corp.	46,020,000
American Council of Life Insurance	44,062,720
National Committee to Preserve Social Security and Medicare	43,760,000
Pfizer Inc.	43,522,720
Association of American Railroads	43,113,867
National Association of Broadcasters	42,920,000
Citigroup	42,410,000
J.P. Morgan Chase & Co.	42,220,223
Securities Industry Association	42,085,059
The Seniors Coalition	41,955,087
Ford Motor Co.	41,350,808
Merck & Co.	40,710,294
American Farm Bureau Federation, state affiliates and related companies	38,135,034
IBM Corp.	37,912,000
National Cable and Telecommunications Association and state affiliates	36,790,000
Eli Lilly and Co.	36,510,000
Brown & Williamson Tobacco	35,270,000
American International Group Inc.	35,182,300
General Dynamics Corp.	35,083,253
Motorola Inc.	35,072,214
Southern Co.	34,924,694
BellSouth Corp.	33,732,827
ChevronTexaco	32,803,755
Investment Company Institute	32,757,000
Alliance of Automobile Manufacturers, Inc.	32,544,033
GlaxoSmithKline	32,427,000
DaimlerChrysler Corp.	32,413,997
Textron Inc.	32,390,000
Bristol-Myers Squibb Co.	\$31,760,579
United States Telecom Association	31,028,000
Intel Corp.	30,280,000
American Bankers Association	29,980,405
United Services Automobile Association Group	29,629,318
National Association of Manufacturers	29,562,805
Health Insurance Association of America (HIAA)	29,510,000
Advanced Medical Technology Association	29,510,000
American Insurance Association	29,291,861
Time Warner	29,215,000
Marathon Oil Corp.	29,190,000
American Association of Health Plans	27,935,342
Abbott Laboratories	27,566,000
Union Pacific Corp.	27,391,470
American Chemistry Council	27,008,760
BP p.l.c. (BP Amoco)	26,793,984
Shell Oil Co.	26,608,088
United Technologies Corp.	26,592,633
AFL-CIO	26,444,810
Mortgage Insurance Companies of America	26,000,000
Honeywell, Inc.	25,730,000
EDS Global Government Affairs	25,448,996
Qwest Communications International Inc.	24,523,480
Property Casualty Insurers Association of America (PCI)	24,492,760
Aircraft Owners and Pilots Association	24,080,602
Wyeth	24,061,926

HSBC Americas Inc.	23,817,000
Walt Disney Co.	23,626,800
Biotechnology Industry Organization	23,605,796
Prudential Financial Cos.	23,535,440
Merrill Lynch & Co. Inc.	23,180,000
Amgen Inc.	22,827,500
Monsanto Co.	22,504,610
CTIA-The Wireless Association™ (formerly the Cellular Telecom Industry Association)	22,260,000
The Bond Market Association	22,235,850
Association of Trial Lawyers of America	22,200,000
Asbestos Study Group	21,940,000
Johnson & Johnson, Inc.	21,760,000
Schering-Plough Corp.	21,098,000
Procter & Gamble Co.	21,048,798
FDX Corp.	20,740,000
American Forest & Paper Association	20,553,940
National Federation of Independent Business	19,979,773
American Institute of CPAs	19,747,563
Raytheon Co.	19,730,000
Visa USA Inc.	19,602,738
60 Plus Association	19,564,500
American Airlines	19,559,353
Sanofi-Aventis	19,156,712
International Paper Co.	18,969,538

Las **250** compañías norteamericanas de cabildeo **más** grandes:

Compañía	Monto de cabildeo Reportado (usd)
Interpublic Group of Companies, Inc.	293,726,002
WPP Group plc	185,269,000
Patton Boggs	160,264,000
DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP	132,633,000
Akin Gump	127,789,000
Van Scoyoc Associates, Inc.	103,110,000
Williams & Jensen	83,754,000
Greenberg, Traurig, Hoffman, Lipoff, Rosen & Quentel	81,068,249
Ernst & Young LLP	78,285,000
The Dutko Group Inc.	66,631,233
Hogan & Hartson	66,353,907
Preston Gates Ellis Rouvelas & Meeds LLP	58,160,020
Podesta Mattoon	55,855,000
The PMA Group	52,350,000
Pricewaterhouse Coopers	50,150,000
Clark & Weinstock Inc.	48,625,000
Swidler Berlin Sherreff Friedman	44,688,000
Alcalde & Fay	44,414,660
Johnson, Madigan, Peck, Boland, Dover & Stewart	43,210,000
The Washington Group	41,222,000
Holland & Knight	39,709,544
The Carmen Group Inc.	38,630,000
Mayer Brown & Platt	35,962,159
Bergner, Bockorny, Castagnetti, Hawkins & Brain	34,215,000
Baker, Donelson, Bearman & Caldwell	33,090,000
Clark Consulting	31,680,000

Palmetto Group	31,558,792
Ryan Phillips Utrecht & MacKinnon	31,465,100
Federalist Group	30,567,000
The Ferguson Group	30,509,585
Capitol Associates Inc.	29,608,000
Winston & Strawn	29,309,500
Fleishman-Hillard Inc. (an Omnicom Group company)	28,134,361
Arent Fox PLLC	27,890,000
The Alpine Group	26,045,000
Jefferson Government Relations, LLC	25,780,000
The Livingston Group LLC	25,700,000
American Defense International	25,535,100
Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr LLP	25,415,000
Smith-Free Group Inc.	24,945,000
Copeland Lowery Jacquez Denton & White	24,660,000
B & D Sagamore	24,540,000
Parry and Romani Associates Inc.	24,430,000
Dickstein Shapiro Morin & Oshinsky	24,035,000
The c2group	23,830,280
Bracewell & Giuliani LLP	23,637,500
Covington & Burling	23,574,000
Publicis Groupe	22,793,000
Baker & Hostetler	22,670,000
American Continental Group Inc.	22,610,000
The OB-C Group LLC	22,570,000
O'Connor & Hannan	22,273,112
Powell, Goldstein, Frazer & Murphy	22,080,005
The MWW Group	21,840,000
Public Strategies, Inc.	20,783,047
Fierce, Isakowitz and Blalock	20,587,000
Thelen, Reid & Priest	19,985,138
The Advocacy Group Inc.	19,952,500
McDermott, Will & Emery	19,346,638
Davis and Harman LLP	19,210,000
Dewey Ballantine LLP	18,403,000
Capitol Tax Partners	18,166,000
The Loeffler Group	18,110,000
Russ Reid Company	17,999,000
Venable & Venable	17,298,000
Arnold & Porter	17,215,000
The Duberstein Group Inc.	17,047,750
Alexander Strategy Group	16,894,500
Brownstein Hyatt & Farber	16,575,000
Ball Janik LLP	16,132,000
Ann Eppard Associates	14,994,998
Jack Ferguson and Associates	14,482,000
Hecht, Spencer & Associates Inc.	14,464,500
Butera & Andrews	14,455,000
Accord Group Inc.	14,368,970
MARC Associates	14,316,000
Manatt, Phelps & Phillips	14,230,000
Troutman Sanders	14,060,000
Chambers, Conlon & Hartwell	13,674,300
Denny Miller McBee Associates Inc.	12,920,000
Mintz Levin	12,867,865
Fleischman and Walsh	12,866,151
Collier, Shannon, Rill & Scott	12,670,000
Sonnenschein Nath & Rosenthal	12,660,000
MGN Inc.	12,600,000
EntreCorp/former Lt. Gov. Ben Barnes (D-Texas)	12,559,400
Ungaretti & Harris	12,423,000

Balch & Bingham	12,341,000
Blank & Rome LLP	12,268,000
O'Neill Athy & Casey	12,170,000
Jones, Walker, Waechter, Poitevent, Carrere & Denegre	12,007,000
Downey McGrath Group Inc.	11,980,000
Miller & Chevalier	11,903,000
Canfield & Associates, Inc.	11,840,000
National Environmental Strategies Company Inc.	11,770,000
Cavarocchi Ruscio Dennis Associates, LLC	11,673,300
Century Business Services Inc.	11,554,500
The Furman Group	11,380,000
Richard L. Collins & Co.	11,240,000
Shaw, Pittman, Potts & Trowbridge	11,209,500
Legislative Strategies Group	11,130,000
Wiley Rein & Fielding	11,094,105
Foley & Lardner LLP	11,086,000
John T. O'Rourke Attorney at Law	11,053,290
Eop Group Inc	10,453,000
Van Ness Feldman	10,230,000
Bracy Tucker Brown	10,137,000
Birch, Horton, Bittner and Cherot	10,128,000
Morgan Meguire	10,115,000
Robison International Inc	10,002,000
National Group	9,982,525
Ricchetti Inc	9,907,500
Lent Scrivner & Roth	9,900,000
Williams Mullen	9,900,000
Reed Smith LLP	9,890,000
Paul, Hastings, Janofsky & Walker	9,795,000
Cornerstone Government Affairs	9,700,000
Liz Robbins Associates	9,590,199
Campbell Crane & Associates	9,555,000
Jorden Burt LLP	9,540,000
Capitol Decisions, Inc.	9,340,000
Meyers & Associates	9,303,450
Vinson & Elkins	9,040,000
Ervin Technical Associates	8,985,000
Hunton & Williams	8,944,487
Peysner Associates Inc.	8,932,176
Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom	8,880,000
E. Del Smith & Company	8,830,000
Gibson Dunn & Crutcher	8,700,000
Adams & Reese	8,620,000
Powers, Pyles, Sutter & Verville	8,494,095
Sidley Austin Brown & Wood	8,400,831
Dawson & Associates Inc.	8,320,000
LeBoeuf, Lamb, Greene & MacRae	8,180,000
McBee Strategic Consulting LLC	8,151,492
Marcus G. Faust	8,126,495
Winning Strategies	8,020,000
Latham & Watkins	7,990,000
Robertson, Monagle & Eastaugh	7,932,618
DCI Group, LLC	7,840,000
Infotech Strategies	7,710,000
FABIANI & CO	7,625,000
McGuireWoods LLP	7,621,000
McKenna Long & Aldridge LLP	7,555,000
Sunrise Research Corporation	7,530,000
Alston & Bird LLP	7,450,000
Beacon Consulting Group	7,410,000
McGlotten & Jarvis	7,290,000

Smith Dawson & Andrews	7,199,950
EVANS CAPITOL GROUP	7,101,000
Arter & Hadden LLP	7,100,000
Foley Hoag LLP	7,084,167
Stuntz Davis & Staffier	7,060,000
The Paul Laxalt Group	7,050,000
Policy Directions Inc	6,975,000
Dyer Ellis & Joseph	6,950,000
Steelman Health Strategies	6,930,000
Pace-Capstone	6,861,800
Washington Strategies	6,857,000
Olsson, Frank and Weeda	6,850,000
Wheat Government Relations	6,640,000
Walters & Assoc, Thomas	6,606,475
Capitol Health Group, Inc.	6,605,000
Capitol Hill Consulting Group	6,565,350
Hyjek & Fix, Inc.	6,410,000
Davidson & Co.	6,284,500
HC Associates Inc.	6,160,000
Cormac Group LLP	6,090,000
Tongour Simpson Holsclaw LLC	6,020,000
DeBrunner and Associates	5,988,089
McGuinness & Holch Law Offices	5,760,000
Dykema Gossett	5,760,000
Venn Strategies LLC	5,688,000
Boland, James E.	5,673,000
Turch & Assoc, David	5,620,000
Zuckerman Spaeder LLP	5,544,000
Palumbo & Cerrell	5,540,000
Valis Associates	5,520,000
Capitol Solutions	5,500,000
Crowell & Moring	5,493,323
The Spectrum Group	5,483,000
SmithBucklin Corporation	5,422,000
Sher & Blackwell	5,410,000
Strategic Marketing Innovations Inc	5,410,000
Lesher & Russell Inc.	5,360,000
Hart Health Strategies	5,280,000
The Potomac Group	5,280,000
Steptoe & Johnson	5,280,000
WISE & ASSOC	5,170,000
King & Spalding	5,042,000
Chesapeake Enterprises, Inc.	5,016,000
The Petrizzo Group	5,010,000
Abernathy Consultants, Cathy	4,990,000
Curtin, Law Offices of Kevin G.	4,980,000
McGuinness Norris & Williams	4,940,000
Health Policy Alternatives Inc.	4,940,000
The Roth Group	4,875,000
Redding, Robert L. Jr.	4,850,000
Ietan Consulting LLC	4,810,000
Jefferson Consulting Group LLC	4,761,656
Whitten & Diamond	4,761,300
Lewan Co, Michael	4,742,000
New Frontiers Communications Consulting	4,740,000
Capital Partnerships (Va.)	4,740,000
Government Relations Inc	4,692,000
Dorsey & Whitney	4,670,000
Perkins Coie	4,640,000
Samuels, Marc Blaine	4,630,000
Commonwealth Group	4,621,000

Hopkins & Sutter	4,590,000
Jamison & Sullivan	4,570,000
Capitolink	4,560,000
Prasm, Inc.	4,530,250
Howrey Simon Arnold & White	4,530,000
Ikon Public Affairs	4,524,750
JOLLY/RISSLER	4,520,000
Capitol Coalitions, Inc	4,505,000
JWI LLC	4,493,680
Levine & Co.	4,480,000
Moss Mcgee Bradley & Foley	4,472,796
Lee & Smith	4,470,000
McSarrow Consulting L.L.C.	4,460,000
Rupli, Timothy R. & Associates, Inc	4,460,000
Navigant Consulting Inc.	4,420,000
Sellery Associates Inc	4,384,000
Wunder, Knight, Thelen, Forscey & Devierno	4,360,000
RENKES GROUP	4,350,000
Brown and Associates	4,340,000
Van Fleet-Meredith Group Inc	4,321,000
Markley & Co.	4,300,010
Willkie Farr & Gallagher	4,272,000
Boesch & Co	4,240,000
Kpmg, LLP	4,208,929
Cuneo Waldman & Gilbert LLP	4,165,000
Goodwin Procter LLP	4,159,000
Flippo & Assoc, R.G.	4,130,000
Sheridan Group	4,121,000
Forscey & Stinson	4,120,000
Royer & Brooks	4,070,000
Shea & Gardner	4,070,000
Will & Carlson	4,044,000
Northpoint Strategies LLC	4,030,000
Sandler Travis & Rosenberg	4,012,000
Simon & Co	3,968,432
Lewis-Burke Associates	3,960,000
Sullivan & Baldick	3,956,000
Edington Peel & Associates	3,950,000
Davis O'Connell	3,885,250
Colling Murphy Swift Hynes Selfridge	3,880,688
McLeod, Watkinson & Miller	3,880,000

Sectores seleccionados donde hay gastos de cabildeo:

Agroindustria	Gasto total en cabildeo (2005)
	usd
Productos y servicios de agricultura	5'546,640
Producción de granos y procesamiento básico	3'667,300
Producción lechera	785,000
Comida procesada y ventas	2'485,000
Silvicultura y productos forestales	2'494,511
Ganado	222,000
Agricultura miscelánea	60,000
Granjas avícolas y huevo	20,000
Tabaco	3'865,400
Total	19'145,851

Servicios y productos agrícolas (2005):

Cliente	Afiliado	Total (usd)
---------	----------	-------------

<u>American Farm Bureau Federation</u>	-	2,735,140
<u>American Farmland Trust</u>	-	20,000
<u>Arkansas Farm Bureau Federation</u>	-	60,000
<u>California Farm Bureau Federation</u>	-	20,000
<u>Crop Insurance Research Bureau</u>	-	40,000
<u>CropLife America</u>	-	160,000
<u>Deere & Co</u>	-	660,000
<u>Dow AgroSciences</u>	<u>Dow Chemical</u>	100,000
<u>Elanco Animal Health</u>	-	80,000
<u>Farm Credit Council</u>	-	300,000
<u>Glenn-Colusa Irrigation District</u>	-	60,000
<u>Imperial Irrigation District</u>	-	65,000
<u>Modesto/Turlock Irrigation Districts</u>	-	40,000
<u>Monsanto Co</u>	-	340,000
<u>Mosaic Co</u>	-	40,000
<u>National Agricultural Aviation Assn</u>	-	20,000
<u>National Council of Farmer Co-ops</u>	-	476,500
<u>National Grange</u>	-	20,000
<u>Phibro Animal Health</u>	-	40,000
<u>Sepro Corp</u>	-	40,000
<u>Society of American Florists</u>	-	130,000
<u>Sugarcane Growers Co-op of Florida</u>	-	60,000
<u>Syngenta Corp</u>	-	40,000
Total		5'546, 640

Producción y procesamiento básico de granos (2005):

Ciente	Afiliado	Total (usd)
<u>American Crystal Sugar</u>	-	60,000
<u>Chiquita Brands International</u>	<u>American Financial Group</u>	20,000
<u>American Peanut Shellers Assn</u>	-	157,300
<u>American Soybean Assn</u>	-	200,000
<u>American Sugar Alliance</u>	-	1,800,000
<u>American Sugar Cane League</u>	-	20,000
<u>Blue Diamond Growers</u>	-	40,000
<u>Cargill Cotton</u>	<u>Cargill Inc</u>	20,000
<u>Family Farm Alliance</u>	-	40,000
<u>Florida Crystals</u>	<u>Flo-Sun Inc</u>	220,000
<u>Florida Citrus Mutual</u>	-	40,000
<u>Florida Sugar Cane League</u>	-	60,000
<u>Mauritius Sugar Syndicate</u>	-	10,000
<u>National Assn of Wheat Growers</u>	-	60,000
<u>Iowa Corn Growers Assn</u>	<u>National Corn Growers Assn</u>	10,000

<u>National Corn Growers Assn</u>	-	260,000
<u>National Grain Sorghum Producers</u>	-	40,000
<u>Ocean Spray Cranberries</u>	-	180,000
<u>Philippine Sugar Alliance</u>	-	10,000
<u>Riceland Foods</u>	-	20,000
<u>Sunkist Growers</u>	-	40,000
<u>US Rice Producers Assn</u>	-	80,000
<u>USA Rice Federation</u>	-	80,000
<u>Western Growers Assn</u>	-	200,000
Total		\$3,667,300

Cerveza, Vinos y licores

No.	Compañías que cabildan (usd gastados)	2003	2004	1998-2004
1	<u>Distilled Spirits Council</u>	2,805,861	3,223,206	17,859,706
2	<u>Anheuser-Busch</u>	1,510,000	1,450,000	11,746,513
3	<u>Diageo North America</u>	1,350,000	1,200,000	7,315,000
4	<u>Pernod Ricard USA</u>	1,025,000	1,140,000	6,028,000
5	<u>Wine and Spirits Wholesalers of America, Inc.</u>	760,000	1,000,000	5,652,000
6	<u>Beer Institute</u>	620,000	520,000	3,740,000
7	<u>Coors Brewing Co.</u>	870,000	970,000	3,700,319
8	<u>SABMiller plc</u>	1,152,800	1,024,929	3,365,729
9	<u>Bacardi & Company Ltd.</u>	380,000	560,000	3,260,000
10	<u>Brown-Forman Corp.</u>	330,000	310,000	2,370,000
11	<u>Kendall-Jackson Enterprises</u>	80,000	220,000	1,420,000
12	<u>WineAmerica (formerly American Vintners Association)</u>	230,000	220,000	1,270,000
13	<u>Todhunter</u>	50,000	282,000	926,000
14	<u>Spi Spirits Ltd</u>	360,000	160,000	920,000
15	<u>E. & J. Gallo Winery</u>	100,000	120,000	800,000
16	<u>Heublein UDV</u>	120,000	40,000	760,664
17	<u>Allied Domecq Spirits & Wine</u>	80,000	80,000	760,000
18	<u>United Distribution Cos</u>	-	-	700,000
19	<u>Mondavi Corp., Robert</u>	-	-	400,000
20	<u>HP Bulmer Holding Plc</u>	40,000	-	260,000
21	<u>Mondavi Winery Robert</u>	Menos de 10,000	Menos de 10,000	240,000
22	<u>Informal Coalition to Preserve Direct Adult Consumer Market Access to Wine</u>	-	-	180,000
23	<u>Wine & Vineyard Industry Coalition</u>	180,000	Menos de 10,000	180,000
24	<u>National Association of Beverage Retailers</u>	-	-	160,000
25	<u>IDV North America Heublein</u>	-	-	125,000
26	<u>Interstate Wine Coalition</u>	-	-	121,000
27	<u>Genesee Brewing Co</u>	-	-	120,000
28	<u>American Beverage Licensees</u>	40,000	40,000	100,000
29	<u>Golden Eagle Distributors</u>	Menos de 10,000	40,000	40,000
30	<u>Napa Valley Vinters</u>	-	30,000	30,000

31	<u>Michigan Licensed Beverage Association</u>	10,000	10,000	20,000
32	<u>Guinness America</u>	-	-	20,000
33	<u>United Distillers and Vintners North America</u>	-	-	20,000
34	<u>Empire Distributors</u>	-	-	20,000
35	<u>Guinness America</u>	-	-	Menos de 10,000
36	<u>Caribbean Rum Liqueurs Inc.</u>	-	-	Menos de 10,000
37	<u>Bacardi, Facundo L.</u>	-	-	Menos de 10,000
38	<u>Bacardi, Luis L.</u>	-	-	Menos de 10,000
39	<u>Bacardi-Vazquez, Hilda M.</u>	-	-	Menos de 10,000
40	<u>Stroh Brewing Co</u>	-	-	Menos de 10,000
41	<u>Premier Beverage</u>	-	-	Menos de 10,000
42	<u>Royal Wine Corp</u>	-	-	Menos de 10,000
43	<u>National Alcohol Beverage Control Association</u>	Menos de 10,000	Menos de 10,000	Menos de 10,000
44	<u>Winegrape Growers of America</u>	-	-	Menos de 10,000

Gobiernos extranjeros que cabildan en los EUA (no incluye a México):

No.	Gobierno (gastos usd)	2003	2004	1 9 9 8 - 2004
1	Taipei Economic & Cultural Representative Office (Tecro)	164,000	80,000	1,548,000
2	Republic of Kazakhstan	-	-	740,000
3	Kuwait Found for The Advancement of Sciences/ <u>Fouad Alghanim & Sons</u>	524,500	180,000	704,500
4	<u>Kurdistan Democratic Party USA</u>	80,000	120,000	520,000
5	<u>Kwajalen Negotiation Commission</u>	300,000	Menos de 10,000	500,000
6	Government of Switzerland	-	-	500,000
7	India	-	-	500,000
8	British Columbia Hydro & Power Authority	20,000	-	380,000
9	Bangladesh Export Processing Zones Authority	-	-	350,000
10	Republic of Haiti	-	-	320,000
11	Republic of Mozambique	-	-	290,000
12	Rongelap Atoll Local Government	100,000	100,000	240,000
13	Government of Puerto Rico	-	-	220,000
14	Federated States of Micronesia	46,500	36,352	207,727
15	Mauritius Sugar Syndicate & Mauritius Chamber of Agriculture	20,000	20,000	200,000
16	Government of Bolivia	-	-	180,000
17	Korea-United States Exchange Council	80,000	40,000	160,000
18	Government of Greece	-	-	140,000
19	British Ministry of Defence	-	-	124,500
20	Portugal	-	-	117,500

21	Kenya Tourism Federation	-	100,000	100,000
22	Irish Cultural & Sports Centre	20,000	-	80,000
23	Egyptian Co for Trade & Industry - Zahran	-	-	80,000
24	African Coalition for Trade	Menos d e 10,000	20,000	80,000
25	Philippines Sugar Regulatory Administration	-	-	80,000
26	Vancouver International Airport Authority	Menos d e 10,000	80,000	80,000
27	Republic of Zimbabwe	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	60,000
28	Republic of Senegal	-	60,000	60,000
29	Nour USA Ltd.	20,000	40,000	60,000
30	Republic of Korea	-	-	60,000
31	Republic of Latvia	-	60,000	60,000
32	Korea Information & Communications Co.	-	-	60,000
33	Morocco	-	-	50,300
34	Secretary of Intelligence of Argentina	-	-	40,000
35	Kazakhstan Development Council	Menos d e 10,000	-	40,000
36	Islamic Republic of Pakistan	40,000	-	40,000
37	Icep - Portuguese Trade & Tourism Office	-	-	25,000
38	Republic of Guyana	-	-	20,000
39	Republic of Liberia	-	-	20,000
40	Republic of Rwanda	Menos d e 10,000	-	Menos de 10,000
41	Republic of The Marshall Islands	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
42	Republic of Uganda	-	-	Menos de 10,000
43	Republic of Zambia	-	-	Menos de 10,000
44	Ministry of Foreign Affairs, Government of Morocco	Menos d e 10,000	-	Menos de 10,000
45	Republic of Congo	-	-	Menos de 10,000
46	Senate of The Republic of Colombia	-	-	Menos de 10,000
47	Singapore Ministry of Trade & Industry	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
48	Winnipeg Airports Authority	-	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
49	Royal Embassy of Saudi Arabia	-	-	Menos de 10,000
50	Sec Gen of The Presidency of The Rep of Guinea	-	-	Menos de 10,000
51	Kingdom of Swaziland	-	-	Menos de 10,000

52	Lao Nationalist Reform Party	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
53	Japan External Trade Organization (Jetro)	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
54	Iranian Trade Association	-	-	Menos de 10,000
55	Government of St. Vincent & The Grenadines	-	-	Menos de 10,000
56	Government of The Philippines	-	-	Menos de 10,000
57	Afghanistan Northern Alliance Junbish Party	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
58	Chile	-	-	Menos de 10,000
59	Democratic Republic of Congo	Menos d e 10,000	Menos d e 10,000	Menos de 10,000
60	Government of Grenada	-	-	Menos de 10,000
61	Government of Honduras	-	-	Menos de 10,000
62	Government of Iceland	-	-	Menos de 10,000
63	Government of Botswana	-	-	Menos de 10,000
64	Government of Canada	Menos d e 10,000	-	Menos de 10,000
65	Government of Columbia	-	-	Menos de 10,000

TRIPLE PLAY

Juan Ramírez Marín*

* Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac (Campus Norte). Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Triple play

En **telecomunicaciones** el servicio **triple play** es un término mercadotécnico para la provisión de tres servicios: **Internet de alta velocidad**, **TV** (video sobre demanda o transmisión regular) y **servicio telefónico**, todos sobre una sola conexión de banda ancha. **Triple play** está enfocado en una combinación de modelo de negocios más que en resolver problemas técnicos o un estándar común para la industria.

Actualmente los servicios **triple play** son ofrecidos por operadores de TV por cable, así como por operadores de telefonía, que compiten entre sí. El servicio descansa sobre el supuesto de que esas soluciones integradas disminuirán los costos de oportunidad para clientes que quisieran optar entre diferentes proveedores de servicios. En consecencial, la interoperatividad **no** parece en este momento una meta de este servicio.

Los proveedores locales de telefonía (LEC), ofrecen triple play utilizando una combinación de fibra óptica y tecnologías de línea digital por suscripción (DSL, denominadas “fibra en el rizo”-*fiber on the loop*), a su base residencial. Esta configuración usa comunicaciones por fibra para alcanzar localidades distantes y utiliza DSL para conexiones de última milla, sobre líneas telefónicas existentes, cableadas en pares retorcidos (*twisted pair cabling*), que es una forma común de alambrear, en la cual dos conductores son enrollados para cancelar la interferencia electromagnética que puede causara el intercambio de voces, para acceder al hogar del suscriptor.

Los operadores de TV por cable usan una arquitectura similar denominada “fibra híbrida coaxial” (*hybrid fibre coaxial-HFC*), para proveer banda ancha a los hogares suscriptores, pero usan cable coaxial más que el cableado en pares para las transmisiones estándar de última milla.

TV de paga +teléfono + Internet permite entre otras cosas, un ahorro de hasta del 33% (Datos de la OCDE), comparado con las tarifas de esos servicios cuando se contratan por separado.

Actualmente, en **23** de los 30 países miembros de la OCDE, incluidos EUA, Inglaterra y España, ya se prestan este tipo de servicios, pero México, está, una vez más, en la retaguardia del avance en la materia.

Así por ejemplo, la española Telefónica ofrece el paquete **triple play** en 71 dólares; Jazztel lanzó en diciembre pasado en Torrejón de Ardoz (Madrid) y Zaragoza un paquete de TV interactiva, llamadas telefónicas nacionales y extranjeras y ADSL de hasta 20 megas, por 14.98 euros al mes + 1 euro por TV.

En Irlanda, el 25 de octubre del año pasado la empresa Cisco Systems anunció que a través de Digiweb Ltd., una de las mayores compañías privadas proveedoras de servicios de Internet (ISP), ofrecería al 80% de la población servicios de convergencia de datos, voz y video (**triple play**), utilizando una red nacional construida sobre tecnología de la siguiente generación del protocolo de Internet (IP-NGN).

El 30 de mayo pasado Orange France, filial de France Telecom anunció su nuevo paquete **triple play** (banda ancha, TV y teléfono) por menos de 30 euros mensuales.

La norteamericana SBC en 113 y la británica Telewest en 119; mientras aquí Cablevisión ofrece sólo dos de esos servicios (TV y acceso a Internet en banda ancha) en 182 dólares y Telmex ofrece también dos (telefonía y acceso a Internet) en un paquete básico de 80 dólares. Incluso en América Latina, la empresa venezolana de telefonía fija CANTV seleccionó al proveedor Alcatel para la instalación de redes urbanas en cinco ciudades con capacidad para transportar servicios Ethernet, telefonía fija y televisión (red **triple play**), en 14 anillos en cinco ciudades.

Hace unos días el 23 de junio pasado; la compañía Verizon anunció que podría proporcionar **triple play** en República Dominicana en los próximos 18-24 meses, para lo cual está invirtiendo más de 4.5 millones de dólares para mejorar sus redes de fibra y ofrecer servicios más veloces de voz, datos y video.

En México en cambio, la actual Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) es omisa al respecto y **no** facilita este tipo de avance, pues las concesiones se otorgan específicamente para uno u otro de estos tres servicios.

Por ello, las bases legales para lograr proporcionar esa cobertura tienen que buscarse en el Acuerdo de Convergencia Tecnológica (de rango inferior a la LFT), que además aún se encuentra en consulta pública y fuertemente criticado por algunos concesionarios, como Nextel, que afirma que es discriminatorio, limita la plena convergencia y promueve a los operadores dominantes a expensas del consumidor, además de generar costos superiores a los posibles beneficios.

Por si fuera poco, Nextel ha destacado que ese Acuerdo **no** incorpora las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), en el sentido de permitir a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones ofrecer cualquier servicio que les permitan sus redes (incluyendo desde luego el **triple play**).

Esto significa que en nuestro país, para ofrecer **triple play** se requiere de acuerdos entre diferentes empresas para proporcionar estos servicios integrados y aprovechar las sinergias, como ya acontece en Tijuana, Querétaro

y Toluca, donde algunas empresas cableras y telefónicas han logrado ya alianzas para ofrecer estos paquetes a sus clientes.

En **Tijuana**, la primera ciudad mexicana en ofrecer ese servicio, a partir del 13 de septiembre de 2005, Axtel y Cablemás empezaron a comercializar en \$559.00 mensuales un paquete que incluye servicio telefónico, 61 canales de TV y conexión de 128 Kbps a Internet (tan sólo un servicio de telefónico de llamadas locales ilimitadas cuesta \$495.00). Además hay flexibilidad para adaptarse a las necesidades de cada cliente, por ejemplo, pueden brindar hasta 4 líneas telefónicas, señal de video a 4 televisiones y acceso a banda ancha en cada domicilio.

Por su parte, la empresa telefónica Maxcom ha establecido alianzas con Cablenet en Toluca y Telemedia en Querétaro.

Sin embargo, de los 138 grupos de TV por cable que hay en el país (con 3.320 millones de usuarios), sólo tres han establecido convenios con las compañías telefónicas.

Expertos y empresarios calculan que al ritmo actual pasarán todavía cuando menos 5 años para que los clientes mexicanos conozcan esos servicios y se decidan a contratarlos, pese a las ventajas, que incluyen menor precio y un solo proveedor con quien lidiar. El único nuevo comisionado de COFETEL, en entrevista periodística, reconoció que el **triple play** requiere una ventana de consolidación, que **no** parece abrirse por el momento.

Entonces, el **triple play** será un buen negocio para los mismos monopolios y probablemente genere beneficios hacia algunos grupos de la población, pero eso **no** garantiza la calidad de los servicios. Al respecto no está de más recordar que las empresas de telecomunicaciones (Telmex, las cableras, los prestadores de telefonía celular y la televisión directa al hogar) ocupan el primer lugar de quejas ante la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y a la fecha, **no** hay un mecanismo realmente efectivo para la defensa de los derechos de los consumidores de telecomunicaciones.

Aunque algunos analistas, sobre todo alemanes y franceses han advertido sobre los peligros financieros que representan las cuantiosas inversiones para el triple play, eso no hace sino más prioritario que la legislación y la autoridad regulatoria mexicanas tomen cartas en el asunto.

Convergencia

La **convergencia** puede entenderse en al menos dos sentidos distintos, pero complementarios:

- de servicios y
- de tecnologías

La **convergencia de servicios** se refiere a la confluencia, dentro de la infraestructura de telecomunicaciones de un mismo proveedor de servicios que, hasta hace poco tiempo, se entendían como independientes y provistos, cada uno de ellos, por un operador de telecomunicaciones distinto. Era el ejemplo del servicio telefónico, el de televisión de paga y la proveeduría de servicios de Internet, que ahora están al alcance de los clientes de un solo proveedor de telecomunicaciones: **el operador de televisión por cable**.

Los antiguos sistemas de televisión por cable en México (ahora redes de telecomunicaciones por cable), han atravesado por un proceso de convergencia tecnológica y de servicios en la última década, que ha sido particularmente intenso en los dos últimos años, en los que las empresas de cable han modernizado sus redes, para ofrecer a sus clientes servicios de video, voz y datos a través de una misma infraestructura de telecomunicaciones (**Triple Play**).

Aunque se han incrementado notablemente los usuarios de servicios de telecomunicaciones en México, desde finales de la década de 1990, todavía son bajos los niveles de penetración, en comparación con otros países con economías similares a la nuestra. En 2002, la penetración de Internet llegó tan sólo a 9.8 usuarios por cada 100 habitantes y la de líneas telefónicas fijas alcanzó las 14.7 por cada 100 habitantes, por debajo de Colombia, Argentina, Chile, Brasil y Uruguay.

Las TV por cable en México suma más de 80,000 kilómetros de red y da servicio a cerca de 3 millones de suscriptores. Con el triple de suscriptores que la televisión restringida por satélite (DTH) y el cuádruplo de los de televisión restringida por microondas (MMDS), es el servicio de televisión de paga más ampliamente difundido en nuestro país.

La infraestructura de las redes de televisión por cable cuenta con las características apropiadas para ofrecer a sus suscriptores, además de la televisión por cable, servicios de Internet de banda ancha, de telefonía, de música digital y otros servicios digitales avanzados como video por demanda (VoD), video juegos y televisión digital de alta definición.

Por su parte, la **convergencia tecnológica** se refiere a la integración, dentro de un mismo dispositivo de telecomunicaciones, de tecnologías inicialmente identificadas con servicios específicos.

Las tecnologías propias de las computadoras, las televisiones, los aparatos telefónicos y las redes de datos se combinan para ofrecer dispositivos multimedia,

capaces de identificar y procesar señales asociadas a distintos servicios de telecomunicaciones. En este sentido, el tránsito de las tecnologías analógicas hacia las digitales ha favorecido este proceso de integración tecnológica.

Las redes de **TV por cable** tienen varias características que las hacen particularmente atractivas para albergar múltiples servicios y dar cabida a la **convergencia**:

- Gran capacidad de transmisión; A diferencia de otras redes de telecomunicaciones, las de TV por cable están diseñadas para poder transmitir grandes cantidades de información, ya sea video en múltiples formatos, imágenes de alta resolución, audio de alta definición o datos a alta velocidad.
- Acceso a la última milla; las redes de cable llegan directamente hasta las instalaciones de sus clientes, **sin** necesidad de utilizar infraestructura de terceros, lo que redundará en menores costos de los servicios y, por lo tanto, mejores precios para los suscriptores.
- Identificación del cable con sus clientes; particularmente en pequeñas poblaciones, la TV por cable incluye contenidos locales y regionales que le permite mayor acercamiento con las comunidades. Los operadores de cable con frecuencia incluyen noticiarios y difunden eventos de la localidad.
- Integración de tecnologías inalámbricas, que pueden combinarse dentro de las redes de cable para ofrecer las ventajas de movilidad o servicio nómada. Los “hot spots” para acceso a Internet o el complemento de servicios de telefonía móvil, a través de tecnología WiFi, son algunas de esas posibilidades de integración de tecnologías inalámbricas en las redes de cable.

Entre los **beneficios** de la **convergencia** (“todo incluido”) están:

- Servicios facturados en un solo recibo de pago;
- Trato con un solo proveedor de telecomunicaciones;
- Reducción de precios al adquirir paquetes de varios servicios;
- Integración de múltiples servicios en un número reducido de dispositivos de comunicación;
- Facilidad para integrar nuevos servicios y tecnologías dentro de la misma plataforma de comunicaciones.

La convergencia en las telecomunicaciones enfrenta a

proveedores que hasta hace poco trabajaban en mercados separados. Los operadores de cable, las compañías telefónicas, los operadores de televisión restringida por satélite (DTH), los operadores de tecnologías inalámbricas como MMDS, Wi-Fi y Wi-MAX trabajan todos en distintas alternativas para ofrecer múltiples servicios a sus clientes, por sí solos o en asociación con otros operadores de telecomunicaciones.

En todo el mundo las compañías telefónicas buscan alternativas para ofrecer servicios de video a sus clientes, al igual que los operadores de TV por cable continúan penetrando el mercado de la telefonía y del Internet de banda ancha.

Desde el punto de vista tecnológico, las redes de cable se convierten en redes bi-direccionales de datos de alta velocidad y habilitan sus instalaciones con los equipos necesarios para ofrecer los nuevos servicios digitales. Este proceso de **reconversión tecnológica** se traduce en una inversión de la industria del cable que supera los 40 millones de dólares, sólo para habilitar el canal de retorno y equipar a los centros de recepción y control (cabeceras) con la infraestructura necesaria para proveer servicios de acceso a Internet de banda ancha. La provisión de otros servicios como telefonía y servicios digitales avanzados implican inversiones superiores a los 100 millones de dólares en todo el país.

Pero el reto de la **convergencia** involucra también una importante transformación organizacional, para dar cabida a los nuevos servicios convergentes. Nuevas estructuras de organización, personal técnico calificado en telefonía y servicios digitales, ambiciosos programas de capacitación y nuevas estrategias de comercialización se están desarrollando, como respuesta al reto de la supervivencia en un sector donde la competencia es el "nombre del juego".

En ese sentido, por ejemplo, Alcatel y Microsoft incorporará la tecnología de sistemas de servidores de IBM para entregar soluciones para despliegues **Triple Play/TV IP** (Televisión IP, IPTV).

La optimización de soluciones de servidores y sistemas de almacenamiento de IBM incluirá la posibilidad de proporcionar un soporte de primer nivel a la plataforma de software IPTV Edition de Microsoft TV, dentro de la Arquitectura global para la Entrega de Servicios **Triple Play** (TPSDA, *Triple Play Service Delivery Architecture*) de Alcatel. Las compañías efectuarán además acciones globales conjuntas que incluirán actividades comerciales y de marketing.

En enero de este año, Allied Telesyn, otro proveedor global de soluciones de acceso seguro Ethernet/IP y líder de la industria en el

despliegue de redes IP **Triple Play** sobre infraestructura DSL, anunció el primer desarrollo comercial de una solución GEPON (*Gigabit Ethernet Passive Optical Network* – Red Óptica Pasiva Gigabit Ethernet) FTTH (*Fiber-to-the-home* – Fibra hasta el hogar) para servicios integrados IP Triple Play.

Como vemos, la **convergencia** se encamina a ser una jugosa oportunidad empresarial para operadores ya conocidos y así continuará por muchos años, si no hay una reforma profunda, estructural, que realmente incentive la competencia, la participación real de nuevos jugadores y el fortalecimiento de los órganos reguladores. El problema pareciera ser que ni el Congreso, ni el Ejecutivo, ni las otras autoridades: SCT, COFETEL y COFECO estuvieran dispuestos a emprender o siquiera apoyar estas reformas. Así, en México los monopolios seguirán estableciendo las reglas del juego.

Tan es así, que por ejemplo, TELMEX ha propuesto a la Comisión de Mejora Regulatoria (COFEMER) que **no** debe limitarse a las empresas que den servicios de voz, video y datos, en sectores donde **no** existan otros proveedores. Esto significa que TELMEX, que tiene cobertura a nivel nacional, podría de inmediato dar servicio de video y datos en muchas comunidades donde no hay ahorita otros proveedores de estos servicios, lo que evidentemente fortalecerá su presencia como empresa dominante.

Portabilidad

La **portabilidad** es un sistema que es utilizado en otros países, y permite a los usuarios cambiar de proveedor de servicios telefónicos e incluso de domicilio, sin necesidad de modificar su número telefónico.

En este tema existen factores como los costos y la certidumbre que pueden tener las compañías para invertir, con el conocimiento de que un cliente inconforme con la calidad del servicio pueda pedir su cambio de empresa y conservar el mismo número.

Entre los efectos benéficos de la **portabilidad** destacan una mejora sustancial en la calidad de los servicios; una mayor oferta de productos y una reducción en las tarifas, debido a que la competencia se agudiza y los operadores luchan por conservar a sus clientes o por atraer nuevos suscriptores. Además evita los costos del cambio de número (por ejemplo cambiar tarjetas de presentación e informar a otras personas del cambio), y a quienes llaman les evita los costos de encontrar el nuevo número del usuario que se cambió.

Consecuentemente, la ausencia de **portabilidad** inhibe la competencia entre telefónicas; debido a que los usuarios lo piensan más de dos veces para

elegir los servicios de otro operador; por lo que a las nuevas empresas les resulta más difícil captar un mayor número de clientes; sin contar con el tiempo y quizá dinero para informar a todos sus familiares, amigos o clientes sobre el nuevo número, además de que esto podría significar la pérdida de algunos contactos o ventas.

Por eso, uno de los temas de discusión referentes a la **portabilidad**, es el costo en el que incurrirán los operadores (en su red y equipos), así como si podían transferir esos montos a sus clientes (la mayoría de las veces estos cargos se disfrazan como cargos de activación). Si bien eso depende del esquema que se imponga en términos del marco regulatorio de cada país, tradicionalmente los costos se trasladan al consumidor, aunque pudiera haber medidas reglamentarias para que estos gastos sean absorbidos por el operador.

La **portabilidad** beneficia al consumidor y al país, pues crea incentivos para mayores niveles de inversión (infraestructura, publicidad), hay más servicios y una mayor adopción de tecnología. Estudios de OFTEL, el órgano regulador británico de telecomunicaciones, indican que hay beneficios en torno de 50 euros por suscriptor.

Además, con la **convergencia** en servicios de telecomunicaciones, la **portabilidad numérica** cobra importancia, pues con la entrada de los operadores de televisión por cable al mercado de la telefonía, la competencia en los servicios de voz se intensificará y este esquema permitiría a los clientes decidir su cambio o no de proveedor.

A la fecha, ningún país de América Latina cuenta con este esquema de **portabilidad**, aunque en Perú, Chile y Brasil hay discusiones adelantadas. La portabilidad **no** se ha concretado en **México** debido a que la mayoría de las telefónicas se han opuesto.

Los acuerdos de **convergencia** tocan además, entre otros puntos, esa **portabilidad**, cuyos costos sugiere TELMEX que sean compartidos por todas las empresas concesionarias o se carguen al usuario (como sucedió en España); sin embargo, dada la asimetría entre las empresas, la más beneficiada sería TELMEX misma, que mantenía en el 2004 una participación equivalente a 95% del mercado de la telefonía fija y de 77% en larga distancia.

Esa posición dominante de TELMEX obedece a varias razones, pero destacan dos: la Ley Federal de Telecomunicaciones no ha sido “capaz de evitar conductas anticompetitivas”, al tiempo que la COFECO ha podido “proteger la competencia”, de acuerdo con las conclusiones de un acucioso estudio presentado por Judith Mariscal y Eugenio Rivera, investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en un foro organizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en San José de Costa Rica.

Telmex, también fue la principal empresa boicoteadora de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y contribuyó al fracaso de la Conferencia Parlamentaria en Telecomunicaciones, instalada el 22 de marzo del 2001, porque afectaba sus intereses. En ese entonces, la COFECO, hablaba de la imperiosa necesidad de “promover la reforma regulatoria del sector”. Hoy el tema parece que ha quedado en el olvido.

Ni la COFECO ni la SCT han podido evitar los oligopolios en la televisión de paga. La televisión por cable es un subsector de las telecomunicaciones con una operación muy concentrada y que se ampara ante cualquier intento de la autoridad para incrementar la competencia en las plazas en las que ya están establecidas, pues no aceptan las famosas “dobles concesiones”.

Por todo eso, aunque la SCT ha afirmado que antes de que termine este año entrará en operación la **convergencia**, pero lo cierto es que para que empresas de telefonía se conviertan en proveedores de TV restringida, deben cumplir tres requisitos: interoperabilidad de redes; interconexión de su red con las empresas de televisión por cable y la portabilidad del número; a lo que algunos responden que todo ello beneficiará todavía más a las grandes empresas. de video a sus suscriptores, compitiendo con las empresas de cable y satélite tradicionales.

Cuádruple Play

Más aún, el concepto **Triple play** conduce lógicamente al **Cuádruple play**, donde la **comunicación inalámbrica** (*wireless*) se utilizará para distribuir video, Internet y contenidos de voz, haciendo más complejo el horizonte mercadotécnico, tecnológico y regulatorio.

El notable auge de la **telefonía móvil** responde en gran medida a un nuevo imperativo social por mantenerse comunicado en todo momento y lugar. La movilidad aparece hoy como el principal motor de la **convergencia tecnológica** y de servicios. Ahora se habla genéricamente de servicios de “**voz + datos + video + movilidad**” como elementos de esa nueva estrategia **cuádruple play**, donde la movilidad se aplica a los tres servicios básicos.

La convergencia de servicios ha sido posible gracias a la aportación tecnológica del **protocolo IP**. La “voz sobre IP” (VoIP) está cambiando radicalmente el concepto de telefonía; hoy la “voz por Internet” ha roto con el paradigma del servicio de telefonía de larga distancia, creando novedosas oportunidades comerciales para nuevos operadores y beneficios adicionales a los usuarios.

Recientemente, la televisión sobre el mismo protocolo IP (IPTV), desarrollada a partir del “video-streaming” ha abierto la posibilidad tecnológica de que las empresas telefónicas puedan proporcionar servicios de video a sus suscriptores, compitiendo con las empresas de cable y satélite tradicionales.

La televisión IP (IPTV) es ya una realidad en Estados Unidos, en Europa y en varios países asiáticos. Hoy 300,000 casas cuentan con servicios de video ofrecidos por telefónicas en los Estados Unidos y existen más de 250 comunidades de IPTV. En Hong Kong existen más de 350,000 suscriptores de IPTV y más de 1.5 millones de suscriptores de video por demanda (VoD) por IP. Se estima que para finales del 2007 unas 27 millones de casas contarán con servicios de IPTV en todo el mundo.

La convergencia de servicios, en la que empresas cableras ofrecen también servicios de telefonía y conexión permanente a Internet, aprovechando el ancho de banda de sus cables coaxiales de acceso final a sus usuarios y la competencia creciente de los operadores telefónicos que ofrecen “banda ancha” en sus líneas de cobre por medio de las técnicas ADSL, demuestran su correspondiente interés por alcanzar y dominar los mercados de servicios “triple-play” de voz, video y datos. Paralelamente, la industria de telefonía celular no se ha quedado atrás en esta transformación tecnológica.

Un importante motor son las propias terminales (*hand sets*) que ya alcanzan velocidades de procesamiento de datos semejantes a las capacidades de una PC de oficina del año 2000, con memorias internas semejantes o superiores. La resolución de los teléfonos celulares (en píxeles) son hoy equivalentes a la de las cámaras digitales profesionales tres años atrás y las nuevas modalidades de acceso compartido a las redes celulares permiten velocidades para Internet móvil que se acercan rápidamente a las de ADSL.

Por todo ello, el **cuádruple play** parece estar tecnológicamente a punto. Parecería pues que los servicios de telecomunicaciones están a un paso de lograr la “ubicuidad”; sin embargo, están surgiendo algunos conceptos como la distinción entre la “movilidad personal” y la “movilidad física de terminales”.

En el primer caso se refiere a la posibilidad de un usuario de tener acceso a su servicio de telecomunicación en todo momento, en cualquier lugar y condición en que se encuentre, a través de alguna red, cableada o inalámbrica, terrestre o satelital, a la que podrá conectarse desde su hogar, automóvil, tren, avión, bicicleta u oficina, utilizando uno o varios dispositivos terminales específicos para sus aplicaciones o necesidades particulares.

Esta disponibilidad representa una completa interrelación entre distintas redes y proveedores, cuyo acceso se llevaría a cabo mediante un mismo mecanismo de autenticación del usuario.

La “movilidad de terminales” por su parte se refiere a la posibilidad de tener conectividad continua a través de distintas áreas de servicio, cuando el usuario se desplaza o se encuentra en un vehículo en movimiento. En este caso, se supone que el usuario posee un dispositivo terminal multimodal, capaz de operar en un entorno inalámbrico variado (digamos Bluetooth, WiFi, GSM, CDMA y tal vez WiMax,), para el cual existe una administración “única” de las distintas redes inalámbricas que mantienen la conexión del usuario durante su recorrido.

En ambos casos se observa la tendencia generalizada a una complementariedad de redes y servicios con participación de todos los operadores tanto fijos como móviles.

El **cuádruple play** será muy importante en un futuro cercano, tanto desde el punto de vista de los consumidores, como de la competencia entre proveedores y la parte regulatoria que corresponde a la autoridad.

Por ejemplo, los sistemas de cable, que ya ofrecen acceso a Internet están incorporando “hot-spots” de WiFi ¹ en sus cableados para extender sus coberturas a zonas comunes como parques y calles. La nueva telefonía IP-WiFi les permitirá ofrecer telefonía “móvil” (nómada) fuera de los hogares de sus suscriptores.

¹ Hace tan sólo algunos meses el término Wi-Fi invadió el mundo de las telecomunicaciones. Wi-Fi permite acceder inmediatamente a la información, movilidad y libertad de acceso, contenido multimedia en tiempo real y servicios a bajo costo. Es una alianza industrial que certifica la interoperabilidad de productos inalámbricos basados en las especificaciones IEEE 802.11, pero con frecuencia se usa para referirse a cualquier producto inalámbrico de red local (LAN) y más ampliamente a cualquier tipo de tecnología inalámbrica. Entre estos productos se encuentran los cable módems DOCSIS certificados tanto por *CableLabs* como por el consorcio Wi-Fi. La tecnología Wi-Fi está basada en el conjunto de estándares IEEE 802.11 para redes locales inalámbricas que especifican una interfaz “aérea” entre clientes inalámbricos y una estación base o punto de acceso. Estas especificaciones fueron creadas para redes locales y bandas de frecuencia de uso libre, tienen un bajo consumo de potencia y un rango de cobertura relativamente corto. La distancia depende de las obstrucciones, materiales de construcción y de la línea de vista. Las redes 802.11 operan con el protocolo CSMA/CA (*Carrier Sense Multiple Access with Collision Avoidance*) para minimizar las colisiones causadas por las transmisiones simultáneas de múltiples radios. Este protocolo es similar al usado en las redes locales Ethernet y asume que ninguna estación comenzará a transmitir a no ser que haya línea de vista. La tecnología opera en dos bandas libres de radio:

- el estándar Wi-Fi original (802.11b) en el rango de los **2.4 GHz** (2.4 a 2.4835 GHz) con velocidades de hasta 11 Mbps. En esta misma banda operan los hornos de microondas, los teléfonos inalámbricos caseros y la tecnología Bluetooth;
- la 802.11a en la banda libre de **5 GHz** (5.15 a 5.25, 5.25 a 5.35 y 5.725 a 5.825 GHz) y en cada una maneja diferentes niveles máximos de potencia de salida. Su ventaja comparativa: cuenta con 300 MHz de ancho de banda en lugar de los 83.5 MHz de la banda de 2.4 GHz; tiene menos limitaciones y mucho menos interferencia.

La **arquitectura** de un sistema inalámbrico consta de un dispositivo que se conecta a la red a través de un punto de acceso inalámbrico Wi-Fi. Cada computadora cuenta con una interfase de red con antena integrada, para comunicación en un radio típico de 300 metros, aunque el número de pisos y la estructura de las paredes pueden reducir significativamente el rango. El acceso a Internet se obtiene vía inalámbrica, a través de sitios celulares (multipunto-punto) y hasta el sitio central (punto-punto). Pero la mayoría de las veces la salida a

Por su parte, las empresas de televisión abierta están muy interesadas en obtener licencias de TV digital por el gran ancho de banda que pueden utilizar, lo que les permitirá ofrecer servicios de “datacast” por el mismo tren digital del canal de video, que puede revolucionar el acceso a manifestaciones artísticas, culturales y deportivas, por “descarga” a equipos de memorización y reproducción similares a los de video.

Como vemos, las diferencias entre la regulación para Radio y Televisión y para los demás servicios de telecomunicación son cada vez más difusas y probablemente sólo prevalecerán los aspectos políticos de manejo público de la información como distintivo entre las reglamentaciones.

Por todo ello, la regulación seguirá enfrentando un singular reto para mantener las condiciones de franca competencia entre proveedores, sin privilegiar tecnológías.

En todo caso, estamos asistiendo a un fenómeno de cambio conceptual del que, seguramente, la industria de las telecomunicaciones en general, saldrá avante en beneficio de millones de usuarios, que como radioescuchas, televidentes o suscriptores de servicios de comunicación formamos parte de la sociedad mundial de este milenio.

Tan es así, que el 20 de junio pasado se anunció que Nokia y Siemens fusionaron su negocio de redes para crear una empresa conjunta con una facturación de 15,800 millones de euros en 2005. Este volumen de negocio las sitúa como el tercer proveedor de equipos de telecomunicaciones detrás

Internet es mediante un proveedor de servicio que proporciona acceso hasta las instalaciones del operador de cable. Los segmentos en Wi-Fi que podrían tener impacto en la industria del cable son:

1. Redes Locales (LANs) Inalámbricas. La masiva creación de redes inalámbricas caseras permite que el operador de cable proporcione el servicio de acceso a Internet de banda ancha y con ello consolide e incremente su presencia en el mercado cautivo.

2. Hot Spots. Áreas de cobertura que el operador de cable podría considerar como extensiones potenciales de su mercado, tal vez como elemento clave en una serie de paquetes especiales. Entre operadores se pueden crear zonas de acceso común con capacidad de *roaming*. Las zonas de interés son aeropuertos, vecindarios, restaurantes, hoteles, centros comerciales, etc., que ofrecen acceso a Internet de alta velocidad en lugares públicos alejados del hogar o la oficina. El catalizador del mercado de *hot spots* son los bajos costos y la amplia aceptación. Este mercado aún está en su etapa de consolidación y por ello existen muchas preguntas relacionadas con la oferta del servicio, el lugar óptimo, la forma de cobro, el proveedor de tecnología de Internet y la red del operador de cable.

3. Datos por Celular de Banda Ancha. Diversas tecnologías inalámbricas de banda ancha comienzan a llegar al mercado y aunque falta que maduren, podrían ser una amenaza para el *triple play* de los operadores de cable, porque pretenden proporcionar servicios de banda ancha en cualquier lugar y con mejores opciones y aplicaciones. Las capacidades de estos dispositivos móviles se otorgarán a través de redes celulares (GSM, GPRS y CDMA), tanto en banda libre como en bandas con licencia. Su fuerza radica en que los usuarios reemplazan cada vez más sus líneas telefónicas fijas por teléfonos celulares y los usuarios de datos móviles querrán reemplazar sus servicios cableados de banda ancha por aquellos que ofrezcan coberturas ubicuas. En México los operadores de cable aún no han explorado al máximo los beneficios de la tecnología Wi-Fi. Sin embargo, resuelven una necesidad del cliente: acceso de banda ancha a bajo costo. Una solución para proveer aplicaciones de datos en productos móviles. Actualmente existe una amplia gama de productos Wi-Fi: televisiones, reproductor de MP3, reproductores DVD y dispositivos para juegos interactivos.

de Alcatel-Lucent, que tiene una facturación de 17,200 millones de euros y Ericsson-Marconi, con un negocio de 16,200 millones.

Decidieron sumar fuerzas para competir en el negocio de infraestructura de telecomunicaciones, que está viviendo una nueva etapa de consolidación, a medida que la **convergencia** entre **redes fijas y móviles** se hace realidad. Las nuevas socias esperan alcanzar sinergias que se traducirán en ahorros de 1,500 millones anuales hasta 2010. El proyecto incluye un plan de reestructuración a cuatro años para eliminar entre 6,000 y 9,000 empleos, lo que supone el 10% o 15% de la fuerza de trabajo implicada. Una vez finalizado, Nokia Siemens Networks contará con una plantilla aproximada de 60,000 trabajadores.

La sede oficial de Nokia Siemens Networks estará en Holanda, aunque sus cuarteles generales se quedarán en Helsinki, y tres de sus cuatro futuras unidades de negocio se instalarán en Múnich.

Más allá de la noticia, Nokia y Siemens piensan que el verdadero sentido de su fusión está en la posibilidad de proveer a sus clientes —las operadoras— de soluciones tecnológicas que les permitan ejecutar sus estrategias del llamado **cuádruple play**.

Un informe de abril del Bank of America apuntaba otro hecho que está precipitando estos movimientos empresariales. Se refería a las propias fusiones entre las operadoras de telecomunicaciones, que se están acelerando en los últimos tiempos especialmente en EE UU, con la integración de Verizon y MCI, SBC y AT&T, y la recientemente anunciada entre esta última y Bellsouth.

Satélites para jugar béisbol

El grupo HISPASAT, la ESA y el CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial español) han trabajado conjuntamente en un nuevo sistema de comunicaciones multimedia bautizado Amerhis, embarcado en el satélite Amazonas.

En materia satelital, Amerhis es uno de los proyectos de telecomunicaciones más importantes de la Agencia Espacial Europea (ESA). Ha sido desarrollado por un consorcio liderado por la empresa española Alcatel Espacio.

El proyecto supone un punto de inflexión en el uso convencional de los satélites geoestacionarios, al incorporar en su carga útil el primer sistema de procesamiento de señales a bordo, lo que permite el desarrollo de nuevos servicios de banda ancha, más flexibles y de mayor calidad y velocidad de transmisión. Permite también la comunicación entre pequeñas estaciones,

mediante el uso de redes malladas.

Además, como gran avance, permite la interconectividad entre los haces de cobertura. Con ella, Amerhis permite la conexión entre una o varias zonas de cobertura, utilizando una sola transmisión, así como la combinación a bordo de varias señales en una sola, incluso si provienen de diferentes coberturas. Ambas mejoras suponen avances aplicables a videoconferencias, redes corporativas, etc.

Este sistema consiste en una carga útil que proporciona conectividad entre las terminales del usuario ubicadas en cualquier punto dentro de las áreas de cobertura del satélite Amazonas.

La principal innovación de Amerhis reside en su capacidad como nodo de acceso, regeneración y conmutación de banda ancha, en oposición a la función convencional como simple retransmisor de señales vía satélite.

El núcleo del sistema es un procesador digital que gestiona 4 transpondedores (TX) de 36 MHz interconectados y permite la interconectividad de los 4 haces. A bordo del satélite, las señales generadas por usuarios y proveedores de servicios dentro de cualquiera de las zonas de cobertura es procesada y redirigida hacia su canal de destino.

En síntesis, ya es factible pensar en **triple y cuádruple play satelitales**.

Desafortunadamente estos temas del **triple play (cuádruple play)**, la **convergencia** y la **portabilidad** son también otros de los muchos ejemplos del retraso en nuestra legislación de telecomunicaciones.

mediante el uso de redes malladas.

Además, como gran avance, permite la interconectividad entre los haces de cobertura. Con ella, Amerhis permite la conexión entre una o varias zonas de cobertura, utilizando una sola transmisión, así como la combinación a bordo de varias señales en una sola, incluso si provienen de diferentes coberturas. Ambas mejoras suponen avances aplicables a videoconferencias, redes corporativas, etc.

Este sistema consiste en una carga útil que proporciona conectividad entre las terminales del usuario ubicadas en cualquier punto dentro de las áreas de cobertura del satélite Amazonas.

La principal innovación de Amerhis reside en su capacidad como nodo de acceso, regeneración y conmutación de banda ancha, en oposición a la función convencional como simple retransmisor de señales vía satélite.

El núcleo del sistema es un procesador digital que gestiona 4 transpondedores (TX) de 36 MHz interconectados y permite la interconectividad de los 4 haces. A bordo del satélite, las señales generadas por usuarios y proveedores de servicios dentro de cualquiera de las zonas de cobertura es procesada y redirigida hacia su canal de destino.

En síntesis, ya es factible pensar en **triple y cuádruple play satelitales**.

Desafortunadamente estos temas del **triple play (cuádruple play)**, la **convergencia** y la **portabilidad** son también otros de los muchos ejemplos del retraso en nuestra legislación de telecomunicaciones.

Bibliografía

Aceves, Rafael. **Contesta TELMEX a COFEMER por convergencia tecnológica**. Reforma, lunes 5 de junio de 2006, México, p. 7N.

Gascón, Verónica. **Pagan usuarios falta de normas**. Reforma, viernes 26 de mayo de 2006, México, p. 1N.

Guadarrama, José de Jesús. **México, en riesgo de perder órbita satelital**. El Financiero, lunes, 5 de junio de 2006, México, p. 25.

Mejía Angélica. **Nextel se dice limitado por acuerdo**. El Universal, lunes 5 de junio de 2006, México, p. B11.

Mejía Guerrero Angelina. **México, lejos de la portabilidad numérica**. El Universal Lunes 19 de junio de 2006, México, p. B 10

Melrose, Enrique. **Convergencia y cuádruple play**. Revista AHCIET móvil. No. 3, septiembre 2005.

Muñiz, Irazú. **Wi-Fi: Una Tecnología Inalámbrica para Redes de Cable**. CINIT, 13/Octubre/2004

Navarrete, Alejandro. **La Convergencia en las Redes de Telecomunicaciones por Cable**. CINIT, 24/Mayo/2005.

Sosa Plata, Gabriel. **Los ganadores del triple play**. El Universal, 8 de noviembre de 2005, México y www.mexicanadecomunicacion.com.mx .

www.tecnologiaempresarial.info/circuito2.asp?idnota=12956&idc=3&ids=3
- 63k - 05/06/06

www.wikipedia
05/06/06

www.newsroom.cisco.com.
05/06/06

www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc95/ganadores.html
30/06/06

www.uts.es/node/view/64220
30/06/06

www.fie.epn.edu.ec/profesores/fflores/sat/Trabajos/EXPOSICION%20SATELITALES.ppt.....30/06/06

PANORAMA GENERAL DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Gonzalo Santiago Campos*

* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INDICE

I. Preliminar	235
II. Conceptos	235
III. Antecedentes	237
IV. <i>El derecho a ser votado</i>	239
V. Soluciones al dilema	240
VI. Interpretación electoral	242
a) Gramatical	242
b) Sistemática	243
c) Funcional	243
VII. El caso Michoacán	244
VIII. ¿Ganador sin partido?	245
IX. Reflexiones finales	247
Fuentes de consulta	249

Panorama general de las candidaturas independientes en México

I. Preliminar

Hoy día más que nunca está en discusión la utilidad de los partidos políticos en México, sobre todo por el enorme costo de éstos para el erario público, y la poca credibilidad que tiene sus miembros; ahora bien, recordemos que el artículo 41 de la Constitución establece como fin de dichas instituciones políticas *promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público...*

Frente al descrédito de los partidos políticos, las candidaturas independientes aparecen como una opción para los votantes de nuestro país, pero que sucede con aquellas personas que no forman parte de algún partido político, ¿pueden acceder a cargos de elección popular, ejerciendo su garantía constitucional de *sufragio pasivo* consagrada en la fracción segunda del artículo 35 de nuestra Carta Magna?, o bien, ¿sólo los partidos políticos tienen el monopolio de registrar candidatos a puestos públicos de elección popular?

El objetivo del presente trabajo consiste en presentar una visión general del tema de las candidaturas independientes en México, para ello señalaremos los antecedentes de estas candidaturas en México; también estudiaremos el derecho a ser votado para continuar con la mención de las posibles soluciones que se han planteado respecto al problema de tales candidaturas; además, mencionaremos los diversos métodos de interpretación en el derecho electoral mexicano. En los dos últimos apartados aludiremos a dos cuestiones que sobresalen en el tema que nos ocupa: el llamado caso Michoacán, y el caso del municipio de Jiménez de Santander, Tamaulipas.

II. Conceptos

Candidatos “son las personas físicas respecto de las cuales se elige”.¹ Sin embargo no cualquier persona puede adquirir esta calidad de candidato, es necesario que se satisfagan diversos requisitos y condiciones para poder ser elegible a ocupar un cargo de elección popular. Existen requisitos de elegibilidad *stricto sensu*, los que “se expresan en términos positivos y generalmente se refieren a la edad, la capacidad o la oriundez, vecindad o residencia que el candidato debe reunir”.² También están las causas de

¹UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa, 2002, t. IX, p. 99.

inelegibilidad, las cuales

Se expresan en términos negativos, y generalmente se refieren a los cargos, vínculos o antecedentes que no deberán poseer quien aspire a un puesto eleccionario. Además, estas causas de inelegibilidad pueden, a su vez, dividirse en absolutas, cuando se trata de impedimentos permanentes que no pueden variar por la voluntad del aspirante a candidato, e inelegibilidades relativas, que son impedimentos que el candidato puede salvar generalmente renunciando a la posición de influencia que ocupa.³

En el sistema electoral mexicano las candidaturas se puede realizar en forma individual, en fórmulas de candidatos integradas por un propietario y un suplente, o en listas o planillas de candidatos, pero siempre postulados por un partido político.⁴

En cuanto a las candidaturas independientes, Armando Maitret señala que son “una modalidad electiva establecida por determinados sistemas jurídicos, por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentarse ante los electores como una opción a un cargo de elección popular, sin necesidad de respaldo partidista”.⁵

Para Alfredo Soto, las candidaturas independientes son “formas de participación ciudadana que ayuda[n] al mejor desarrollo de la vida política y democrática del país, y tiene[n] mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a ese círculo social”.⁶ Así, a decir de Lorenzo Córdova, “bajo la modalidad de las candidaturas independientes, se posibilita el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada de los partidos políticos quienes tradicionalmente detentan esa prerrogativa”.⁷

Ahora bien, para Leonor Garay los candidatos independientes constituyen un género, del cual se desprenden (como especies): candidatos ciudadanos y candidatos no registrados. Los candidatos son independientes por la sencilla razón de ser “independientes de cualquier organización, gremio o fracción políticas, como literalmente se infiere de la acepción

²*Ibidem*, 101.

³*Ibidem*, 101-102.

⁴Véase *ibidem*, pp. 72-74

⁵Maitret, Armando I., “Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular”, en Cienfuegos Salgado, David e Islas Colín, Alfredo (coords.), *Temas Electorales*, México, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense, Revista Voz y Voto, 2004, p. 59.

⁶Soto Rodríguez, Alfredo, “Las candidaturas independientes en México”, en Cienfuegos Salgado, David e Islas Colín, Alfredo (coords.), *op. cit.*, p. 87.

⁷Córdova Vianello, Lorenzo, voz “Candidaturas Independientes”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 609.

“independiente”, que se dice de quien es no dependiente o autónomo”.⁸ Entonces, los candidatos ciudadanos “son aquellos...a quienes les está permitido, según la ley positiva, contender en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad que en ella se precisen”;⁹ en tanto que los candidatos no registrados (de acuerdo a la legislación electoral mexicana), son aquellos inscritos por los electores en los espacios en blanco establecidos para el efecto en las boletas electorales, persona (s) que “evidentemente no está [n] registrada [s] por la autoridad electoral”.¹⁰

“La diferencia entonces entre estas dos clases de candidatos independientes, radica en que los denominados ciudadanos, se encuentran facultados por la ley para ejercer su derecho de ser elegido, en tanto que el candidato no registrado, son los electores quienes lo llevan, con o sin su consentimiento, a ejercer este mismo derecho de voto pasivo”.¹¹

III. Antecedentes

Desde la consumación de la lid independentista hasta el inicio de la lucha revolucionaria las candidaturas para ocupar cargos de elección popular eran de personas individuales, haciendo valer su derecho a ser elegidas. La Constitución Federal de 1857, así como la de 1824, no hacían ninguna referencia a los partidos políticos, por lo tanto los candidatos a ocupar cargos públicos (de elección popular), durante el siglo XIX se elegían a través de diversos sistemas: sufragio público, elección indirecta¹² en varios grados (mediante escrutinio secreto) y de representación mayoritario.

En 1911 mediante la Ley Electoral, denominada *Ley Madero* por haber sido promulgada precisamente por Francisco I. Madero, es reconocida y regulada la figura de los partidos políticos (los cuales se podían constituir con por lo menos 100 ciudadanos, una junta directiva y un programa de gobierno, una asamblea y distritos electorales), quienes tenían derecho a postular candidatos para elección de cargos populares; sin embargo, podían concurrir aspirantes independientes a los partidos políticos. Por lo tanto,

⁸Garay Morales, Leonor, *Candidaturas independientes*, [documento en línea], México, s. f., [citado 03-VI-2006], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.scjn.gob.mx/Reforma/Foro/archivos/5775.pdf>

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*.

¹²Este sistema fue el de mayor uso durante todo el siglo XIX e inicios del XX, pues como señala Gustavo Ernesto Emmerich, “aunque durante el siglo XIX y principios del XX tuvieron vigencia varias constituciones y numerosas leyes y reglamentos electorales... [la elección indirecta] se mantuvo incólume, con sólo dos excepciones, 1861 y 1865, cuando las elecciones municipales se realizaron por sufragio directo”. “El ayuntamiento de la ciudad de México: elecciones y política, 1834-1909”, en Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 186.

existía la posibilidad, de partidos políticos y candidatos independientes, de registrar candidaturas y nombrar representantes ante los órganos electorales.

Venustiano Carranza promulga en 1916 la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, en la cual se reconoce el derecho para nombrar representantes, a partidos políticos y a candidatos independientes. En la Ley Electoral del año siguiente (1917), de nuevo se incluyen a los partidos políticos, en un capítulo por medio del cual (los mismos) podían concurrir a los procesos electorales con candidatos propios, pero además, en éstos también se permitía contender a candidatos independientes.

En la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, siendo todavía presidente de la República Venustiano Carranza, se contemplaban candidatos independientes, denominados *candidatos no dependientes de partidos políticos*. En 1920 a través del decreto del 7 de julio se reformó la Ley Electoral de julio de 1918, estando como presidente Adolfo de la Huerta, en la cual se utilizó por primera vez el término de *candidatos independientes*.

Hasta aquí llega la historia de las candidaturas independientes, pues la Ley Electoral de 1918 es la última que las toma en consideración, en dicho ordenamiento se les daba a aquéllas los mismos derechos otorgados a los candidatos de los partidos políticos, con la condición de estar apoyados por lo menos con 50 ciudadanos del distrito donde se postularan, debiendo constar la adhesión de los ciudadanos en un acta formal con la firma de cada uno de ellos. Además debían contar (los candidatos independientes) con un programa político, mismo que debían publicitar. El registro se tenía que hacer en los plazos establecidos por la legislación, en el caso de diputados en la cabecera del distrito electoral, y para senadores o Presidente de la República en la capital del Estado.

Durante el período comprendido entre 1918 y 1946 no encontramos disposiciones legales que se refieran expresamente a las candidaturas independientes, ya para permitir las ya para prohibirlas. Así, estas candidaturas nunca fueron objeto de una sistematización, ni mucho menos definidas en norma alguna, por lo cual sólo eran enunciadas las cualidades que debían reunir quienes pretendieran ocupar un cargo de elección popular, apoyados por un partido político, o bien, en calidad de candidatos independientes.

Es en la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, cuando se restringe el derecho a registrar candidatos para ocupar cargos de elección popular únicamente a los partidos políticos, pues el segundo párrafo del artículo 60 (de la citada ley) señalaba a la letra: *Solamente los partidos políticos podrán registrar*

candidatos. A partir de este ordenamiento electoral no se volverá a permitir el registro de candidaturas independientes. Sin embargo, en este mismo año se postuló como candidato ciudadano Ezequiel Padilla, en tanto que para 1952 lo hace Miguel Henríquez Guzmán.

IV. El derecho a ser votado

Nuestra Constitución Política establece, en las fracciones I y II del artículo 35, como prerrogativas del ciudadano: votar y *poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley*. Así, “el voto es concebido simultáneamente como un derecho y como una obligación. En tanto prerrogativa representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos, a través del cual se decide la conformación del gobierno como obligación, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte”.¹³

Héctor Fix-Fierro señala que el voto o sufragio activo “es el derecho de participación política por excelencia y consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo, es decir, le permite actuar como miembro del órgano encargado de la designación”.¹⁴ En tanto que el voto o sufragio pasivo “es la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular, de acuerdo con los requisitos que fijan la constitución y las leyes electorales”.¹⁵

Este sufragio pasivo se integra por diversos derechos específicos, entre otros, los siguientes:

- a) Derecho a ser postulado como candidato por un partido político, habiendo cumplido con los requisitos que los estatutos del respectivo partido establezcan.
- b) Derecho a ser registrado como candidato por la autoridad electoral, habiendo cumplido, en tiempo y forma, con los requisitos que la Constitución y la ley prevean.
- c) Derecho a que su nombre sea puesto en la boleta electoral, habiendo cumplido con los requisitos legales, siempre y cuando haya sido registrado como candidato por la autoridad electoral y su

¹³Chuayffet Chemor, Emilio, “El Sistema Representativo” citado por Galindo Garfias, Ignacio, comentario al artículo 35 constitucional, en Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, t. V (arts. 28-36), p. 1229.

¹⁴Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, colección de cuadernos sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral, núm. 8, p. 48.

¹⁵*Ibidem*, p. 54.

registro no se hubiere hecho después de que las boletas estuvieran impresas.

d) Derecho a que le sean contabilizados todos los votos emitidos en su favor, siempre y cuando sea un candidato registrado por la autoridad electoral.

e) Derecho a que, en caso de obtener el mayor número de votos válidos, sea declarado candidato electo por parte de la autoridad electoral correspondiente.¹⁶

Pero este derecho de voto pasivo tiene delimitaciones, pues el constituyente que otorgó el derecho, también impuso requisitos para actualizarlo, y faculta al legislador ordinario para que establezca aquellas exigencias necesarias para hacer efectivo su ejercicio. Por lo cual encontramos como calidades generales, establecidas por la ley electoral, para gozar de este derecho de sufragio pasivo:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.

b) No estar en desempeño de cargos dentro de los órganos electorales, o en funciones como presidente municipal o delegado político en el Distrito Federal (artículo 7º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en adelante COFIPE).

c) Ser registrado como candidato ante la autoridad electoral y manifestar aceptación de la candidatura (artículo 178 párrafo 2º del COFIPE); sólo los partidos políticos tienen derecho a solicitar el registro (artículo 175 párrafo 1º del COFIPE).¹⁷

V. Soluciones al dilema

En el tema de las candidaturas independientes en México, han sido planteadas diversas alternativas de solución, entre las que encontramos tres posturas definidas.

a) La apoyada en una concepción absoluta del derecho fundamental a ser votado, que sostiene que ninguna autoridad puede negar la posibilidad de que un ciudadano se postule a los cargos de elección popular como candidato independiente.

Lorenzo Córdova menciona que “los sostenedores... [de esta postura] justifican jurídicamente su existencia con el argumento que el derecho de voto pasivo (de ser votado) es un prerrogativa política reconocida constitucionalmente a todos los ciudadanos, sin excepción, por lo que condicionar su ejercicio a la postulación a un cargo público por parte de un

¹⁶UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 111.

¹⁷Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 55.

partido político, significa una limitación inconstitucional de la misma”.¹⁸

En el mismo sentido, Alfredo Soto considera que la limitante que establece el artículo 175 del COFIPE es “a todas luces contraria a la Constitución...Por tal motivo, es evidente la inconstitucionalidad de dicho precepto toda vez que si Nuestra Carta Magna no hace distinción ni limitante en sujeto alguno al contender en cargos de elección popular no puede ser posible que un ordenamiento secundario no solo no respete dicha disposición sino que lo reglamente de manera contraria expresamente y lo limite”.¹⁹

b) La que sostiene que desde la Constitución existe el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, por lo que no están permitidas las candidaturas independientes.

Al respecto, Lorenzo Córdova considera que

...las candidaturas independientes encarnan un riesgo para el buen funcionamiento de los sistemas democráticos, y es que la posibilidad de que individuos contiendan políticamente por su cuenta, sin los lazos y vínculos que representan los partidos políticos puede acabar desnaturalizando la contienda democrática. En la democracia, más que los individuos, importan las ideas, los programas, los proyectos políticos...

El hecho que la presentación de candidaturas esté reservada a los partidos responde a que en el contexto de las democracias representativas, éstos constituyen centros de agregación de consensos en torno a proyectos políticos, es decir, maneras de concebir el ejercicio del poder, y para ello deben contar con declaraciones de principios y con programas para llevarlos a la práctica. En otras palabras, el verdadero sentido de los partidos políticos es el sumar voluntades en torno a determinados programas e ideologías...

Por último, hay quien ha sostenido con razón, que la figura del candidato ciudadano libre, ajeno a los partidos, que compite de manera independiente, y desvinculada de intereses de grupo por un cargo de elección popular es una ficción. La dinámica misma de la contienda electoral hace que detrás de un candidato exista una importante logística política, se cuente con un equipo de soporte, se tengan recursos suficientes para competir, etc. ...Para competir efectivamente se necesitan recursos materiales —especialmente económicos— y humanos, de otra manera las candidaturas independientes no acaban siendo más que un mero formalismo..., en realidad, una candidatura independiente termina implicando la necesidad de una estructura

¹⁸Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 610.

¹⁹Soto Rodríguez, Alfredo, *op. cit.*, p. 84.

similar a la de un partido político sin que se tenga un partido político.²⁰

Y partiendo de esta posición, Fix-Fierro estima que “mientras los partidos sigan teniendo el monopolio de la selección y registro de candidatos en las elecciones federales, estatales y municipales, es muy importante que los procedimientos internos de selección sean abiertos y democráticos y estén sometidos, eventualmente, a control jurisdiccional”.²¹

c) Por último, la que señala que el Constituyente dejó en manos del legislador el establecimiento de las formas y métodos mediante los cuales, un ciudadano puede ser postulado a un cargo público, ya sea por conducto de un partido político o a través de las candidaturas independientes, salvaguardando en todo caso, los principios que rigen el sistema electoral.²²

Es importante hacer notar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya tomó posición acerca de la válida restricción de los derechos fundamentales, pues consideró (Acción de Inconstitucionalidad 26/2003) que “cuando éstos son ejercidos en el ámbito político, ... deben ser interpretados a la luz de las reglas y principios que rigen al sistema democrático”.²³

VI. Interpretación electoral

Como el debate en torno de las candidaturas independientes se ha centrado, o mejor dicho, ha sido llevado y resuelto a través de la interpretación de las normas constitucionales y legales que reglamentan los procesos electorales federales, tratemos ahora el tema de la interpretación en materia electoral.

El artículo 3º del COFIPE establece que la interpretación en materia electoral se *hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución*.²⁴ Asimismo, el artículo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), menciona que para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

a) Gramatical

La interpretación gramatical “consiste en establecer como significado

²⁰Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 611.

²¹Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 59.

²²Maitret, Armando I., *op. cit.*, p. 60.

²³Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 610.

²⁴El artículo 14 Constitucional dispone que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

de la norma jurídica, precisamente, el mismo y exacto sentido de las palabras en las que aquélla se expresa”.²⁵ El proceso de esta interpretación, señala Santiago Nieto, “es simple: se sostiene que el interprete, mediante las reglas gramaticales, conoce el significado correcto de las frases empleadas por el legislador”.²⁶ Sin duda, este método ha sido el de mayor utilidad en nuestro país, pues simplemente se tiene que atender al alcance de los términos utilizados en la redacción de las normas.

b) Sistemática

Este método interpretativo es aquel “que establece, para una determinada norma, el significado que mejor encuentra en la coherencia sistemática del ordenamiento al que pertenece o del orden jurídico en general”.²⁷ Además, dicho método, “atiende a la revisión del ordenamiento jurídico que debe hacer el intérprete para comprender el significado de una norma en relación con otras cercanas”.²⁸

Cabe anotar que el otrora Tribunal Federal Electoral²⁹ se ha pronunciado acerca de la interpretación sistemática, señalando que “consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo”.³⁰

c) Funcional

La interpretación funcional, establece Gerardo Sánchez, “es aquella que debe hacerse cuando una disposición genera dudas en cuanto su aplicación, tomando en cuenta factores relacionados con el funcionamiento de la disposición, de tal manera que cobre aplicación material y no quede como mera hipótesis normativa sin sentido”.³¹

Por medio del método funcional se “busca establecer el significado de éste [del derecho] por referencia a sus fines (propósitos, principios o valores tutelados)”.³² Esta interpretación se desarrolla fundamentalmente en dos momentos: a) establecer los fines (propósitos, principios o valores protegidos) correspondientes a la norma por interpretar, y b) aplicar a la norma por interpretar, el fin (propósito, principio o valor tutelado) que le

²⁵UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 34.

²⁶Nieto Castillo, Santiago, “Interpretación jurídica electoral”, en Cienfuegos Salgado, David e Islas Colín, Alfredo (coords.), *op. cit.*, p. 221.

²⁷UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 37.

²⁸Nieto Castillo, Santiago, *op. cit.*, p. 223.

²⁹Actualmente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

³⁰*Ibidem*, pp. 224-225.

³¹Sánchez Valdespino, Gerardo, “Candidaturas independientes (análisis en el sistema constitucional mexicano)”, en Fuentes Cerda, Eloy (coord.), *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, p. 15.

³²UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, p. 39.

corresponde, a efecto de que éste se materialice en una norma individualizada de derecho.³³

Por lo que hace al criterio del TEPJF, respecto a este tipo de interpretación, Santiago Nieto señala que

Finalmente, la interpretación del órgano jurisdiccional electoral ha señalado que “conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático”.³⁴

VII. El caso Michoacán

El *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano* –caso Michoacán– (SUP-JDC-037/2001), es un precedente trascendental en el tema de las candidaturas independientes en el México contemporáneo. Sin duda este proceso sentó un importante antecedente en la materia, mismo que ha sido invocado en el caso del Estado de México.³⁵

En agosto del año dos mil uno el ciudadano Manuel Guillén Monzón presentó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se resolvió no aprobar su registro como candidato independiente a gobernador para el proceso electoral estatal del dos mil uno.

La Sala Superior del mencionado tribunal se declaró competente para conocer del medio de impugnación presentado; asimismo, realizó el estudio y análisis de las causas de improcedencia que adujo la responsable, así como los agravios expuestos por el actor en su escrito de demanda.

De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II;

³³*Idem.*

³⁴Nieto Castillo, Santiago, *op. cit.*, p. 226.

³⁵El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en su sesión del 15 de abril de 2005, aprobó el Acuerdo número 42 por el que se negó el registro de la candidatura independiente del ciudadano Mauricio Miguel Ángel Valdés Rodríguez para gobernador del Estado de México. En el considerando XVIII se estableció que tomando como base la normatividad constitucional y legal, señalada en los considerandos anteriores y la tesis jurisprudencial (resultado del caso Michoacán), el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de México decidió negar el registro del ciudadano Mauricio Miguel Ángel Valdés Rodríguez como candidato independiente o ciudadano, para el cargo de gobernador del Estado de México. Para la consulta íntegra del acuerdo véase Instituto Electoral del Estado de México, *Acuerdo número 42*, [documento en línea], Toluca de Lerdo, México, 2005, [citado 07-VI-2006], Formato htm, Disponible en Internet: http://www.ieem.org.mx/ieem_2003/derecho/acuerdos_2005/acuerdo042.htm

41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2º, apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Sala Superior del tribunal resolvió que:

- a) La Constitución no consagra ni un derecho absoluto a ser votado ni tampoco un derecho a ser registrado como candidato independiente.
- b) El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal.
- c) Ninguna disposición constitucional³⁶ establece, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas (por mayoría relativa) para cargos de elección popular ni, mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas.³⁷
- d) En cuanto a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, el tribunal estableció que sólo en la postulación de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional hay disposiciones expresas y claras que confieren este derecho en exclusiva a los partidos políticos.

VIII. ¿Ganador sin partido?

En las elecciones municipales de 1998 en Tamaulipas, Maria del Rosario Elizondo Salinas de Cantú participó como *candidata no registrada*, y su planilla obtuvo el triunfo en el municipio de Jiménez de Santander. Alcanzó un total de 1,890 votos contabilizados (46.53%) de 4,062 votos totales, esto es, 72.48% del total de 5,604 votantes de la lista nominal, de ese entonces. En cambio, Acción Nacional logró en esa elección tan sólo 119 votos (2.93%); el Revolucionario Institucional 1,743 (42.91%); el de la Revolución Democrática 52 votos (1.28%); el Partido del Trabajo 6 votos (0.15%); los partidos Verde Ecologista y el Auténtico de la Revolución Mexicana no obtuvieron votos, y el Comunista logró 4 sufragios (0.10%) de los votos contabilizados; con 248 nulos (6.11%).³⁸ Entonces, ganó la

³⁶Además, la Sala Superior aclara que "...ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables...".

³⁷Por tal razón, es facultad del legislador ordinario, ya federal o estatal, determinar la admisión o no de candidaturas independientes.

³⁸Fuente: Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. <http://www.ieetam.org.mx/estadisticas.htm>

candidata no registrada con 147 votos de diferencia del candidato del PRI.

Así, el Instituto Estatal Electoral le otorgó la constancia de mayoría, pero el Revolucionario Institucional objetó la decisión del Instituto. Entre sus agravios señaló motivos de inelegibilidad y otras causales de nulidad, a lo que la autoridad jurisdiccional electoral del Estado señaló:

...[el Instituto Estatal Electoral] no actuó inmotivadamente, ni es verdad que haya interpretado y aplicado inexactamente los preceptos legales que invoca; por el contrario, la autoridad recurrida, al declarar válida la elección en que resulto ganadora la planilla no registrada actuó con notorio respeto a la voluntad ciudadana plasmada en el voto, como principio rector del sistema democrático representativo del estado mexicano, y que nuestro sistema electoral local garantiza, de acuerdo con los artículos 41, 60 de la constitución Política Federal, 7, fracción II y 20 , fracción II, de la Constitución local, 1, 2 y 5 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas...³⁹

Asimismo, se estableció que

...si bien es cierto el sistema electoral se funda en un sistema de partidos, el legislador tamaulipeco permitió una vía alterna en los candidatos no registrados. Todo ello se funda en los artículos 35, 39 y 41, base I, de la Constitución Federal, en instrumentos internacionales; argumenta la responsable que el contenido de los artículos 4 y 5 de su código local,⁴⁰no limita, restringe ni suspende la emisión del voto si no se hace a favor de un partido político, por el hecho de que la ley prevé el establecimiento en las boletas, al igual que a nivel (sic) federal y prácticamente en todas las legislaciones locales, del espacio para anotar a candidatos no registrados, mismos que se asentaron en

³⁹Garay Morales, Leonor, *op. cit.*

⁴⁰Los citados artículos del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas establecen lo siguientes:

Artículo 4.- Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano del Estado, que tiene como objetivo elegir a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de Ayuntamientos.

También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a los cargos de elección popular.

El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Artículo 5.- Son derechos de los ciudadanos del Estado, además de los que señala el Artículo 7 de la Constitución Política Local, los siguientes:

I.- Afiliarse libre, individual y voluntariamente a los partidos políticos, así como participar en la constitución de los mismos;

II.- Inscribirse en el registro de electores;

III.- Solicitar su credencial para votar con fotografía; y

IV.- Participar como observador electoral.

un apartado, así como la expresión de que todos los votos emitidos de manera diferente, serán declarados nulos.⁴¹

También se argumenta, por parte del tribunal electoral, en cuanto a la posibilidad de sufragar por un candidato no registrado, que esto constituye “una opción que permitirá al ciudadano, que no simpatice con ninguna de las corrientes políticas registradas, proponer una persona de su satisfacción, siendo esto una vía alterna para llegar a ser parte integrante de los poderes públicos, en el caso de obtener el voto de las mayorías”.⁴²

Además, se hace mención del proceso electoral estatal del año de 1983, en el cual “se permitió la victoria de candidatos no registrados que obtuvieron mayoría en los municipios de Jaumave y Ocampo, por lo que atendiendo a los precedentes histórico legislativo-electorales de la entidad, amén de que ninguna de las disposiciones vigentes en aquella época, se desprendía como requisito de elegibilidad el estar registrado como candidato de algún partido político”,⁴³ razones por las cuales el Tribunal Electoral de Tamaulipas ratificó la actuación de la responsable, con la consiguiente declaración de validez de la elección del municipio de Jiménez, Tamaulipas, y la expedición de la constancia de mayoría.

IX. Reflexiones finales

Estamos con Héctor Fix-Fierro al considerar que los derechos políticos de los ciudadanos (y en particular el de sufragio pasivo) son originarios, en tanto que los derechos de los partidos políticos resultan ser secundarios. Pero hay que tener en cuenta que (argumentan algunos doctrinarios), la limitante establecida a los ciudadanos para registrarse como candidatos independientes tiene una razón de ser, consistente en proteger el proceso electoral y no a los partidos políticos.

Sin embargo, resulta indispensable dejar abierta la posibilidad de candidaturas independientes, siempre y cuando sean satisfechos aquellos requisitos establecidos para garantizar que la candidatura sea seria y no sólo tenga como finalidad restarle votos a los partidos constituidos.

Ahora bien, es muy probable que las candidaturas independientes sean una opción al ausentismo en las urnas, apatía que se han ganado los partidos políticos –y la clase política– de nuestro país a pulso, pues cada día son mayores los escándalos públicos debido a la corrupción y tráfico de influencias que ejercen aquellos funcionarios públicos que fueron elegidos a través del voto popular.

⁴¹Garay Morales, Leonor, *op. cit.*

⁴²*Idem.*

⁴³*Idem.*

Las candidaturas independientes traerán consigo, en el caso de ser legisladas, un número amplio de temas a tratar,⁴⁴ se tendría que modificar el COFIPE y las leyes electorales de las entidades federativas para atender aspectos como: requisitos para registrar candidatos (entre ellos el número de firmas necesario para ser candidato a cualquier puesto), financiamiento, fijar los criterios para proporcionarles las prerrogativas de radio y televisión, fiscalización y responsabilidad en los actos de campaña y posteriores, entre otros.

Sin duda, hoy día existe la posibilidad de votar por un candidato independiente, esto es, no registrado por algún partido político, pero no tiene valor alguno ya que se le da idéntica calidad a la de un voto nulo, en el caso de votación por mayoría relativa; y en cuanto a la representación proporcional, se eleva el costo del sufragio.

Queremos concluir con la pregunta que Leonor Garay se hace con respecto a la no inclusión de candidatos independiente en el sistema electoral de nuestro país: ¿qué tan democrática es la postura del legislador contemporáneo, que en el transcurso de la vida independiente de nuestro país, y después de más de un siglo de existencia, cerro la alternativa de la candidatura ciudadana, para dar paso, paulatinamente, a un sistema cerrado de partidos políticos?⁴⁵

⁴⁴Véase Valadés, Diego, "Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes", en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, serie Doctrina Jurídica núm. 216, pp. 447-464.

⁴⁵Garay Morales, Leonor, *op. cit.*

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, t. V (arts. 28-36), 1299 pp.

Carbonell, Miguel (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, 756 pp.

Cienfuegos Salgado, David e Islas Colín, Alfredo (coords.), *Temas Electorales*, México, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense, Revista Voz y Voto, 2004, 252 pp.

Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, serie Doctrina Jurídica núm. 216, 490 pp.

Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, 419 pp.

Espinoza Silva, Francisco, "Democracia participativa. Candidaturas independientes y revocación de mandato", en *Quinto certamen de ensayo político*, [documento en línea], México, s. f., [citado 10-III-2006], Formato pdf, Disponible en Internet: http://www.cee-nl.org.mx/CEE_html/educacion/certamen5/downloads/Francisco_Espinoza.pdf

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, colección de cuadernos sobre aspectos doctrinales de la Justicia Electoral, núm. 8, 110 pp.

Fuentes Cerda, Eloy (coord.), *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, 291 pp.

Garay Morales, Leonor, *Candidaturas independientes*, [documento en línea], México, s. f., [citado 03-VI-2006], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.scjn.gob.mx/Reforma/Foro/archivos/5775.pdf>

Garza Grimaldo, José Gilberto (coord.), *Estudios Políticos Electorales*, México, Laguna, 2002, 472 pp.

González Mora, Benigno, “Candidaturas independientes, su legalidad”, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, Toluca, núm. 2, abril-junio de 2000.

Instituto Electoral del Estado de México, *Acuerdo número 42*, [documento en línea], Toluca de Lerdo, México, 2005, [citado 07-VI-2006], Formato htm, Disponible en Internet: http://www.ieem.org.mx/ieem_2003/derecho/acuerdos_2005/acuerdo042.htm

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: Caso Michoacán*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, colección Sentencia Relevantes, núm. 5, 119 pp.

Unam-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa, 2002, t. IX, 810 pp.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y EL VOTO EN PROCESOS ELECTORALES

Rafael Quintana Miranda*

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Latinoamericana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Voto en Procesos Electorales.

En Querétaro hubo una gran discusión sobre el capítulo del Poder Judicial en las sesiones que realizaron los Diputados Federales en esa ciudad y en donde se discutió ampliamente la designación y la inamovilidad de los Ministros de la Corte.

Con este motivo se suscitaron discusiones fuertes que propiciaron una atmósfera de discordia y de agresiones personales y hubo que presentar un nuevo proyecto de los artículos 94 a 99, con modificaciones de los puntos debatidos los cuales finalmente fueron aprobados por unanimidad, a excepción del 94, que tuvo dos votos en contra y uno el 96.

La Asamblea de Querétaro se distrajo con estas acaloradas discusiones y pasó inadvertida la facultad de la Corte en materia electoral que figuraba en uno de sus artículos.

Las reformas y adiciones que ha sufrido el artículo 97 constitucional fueron en su orden los siguientes:

“El 20 de agosto de 1928 se eliminó del primer párrafo lo relativo a la duración del encargo y a la remoción del puesto por incapacidad o responsabilidad.

El 11 de septiembre de 1940 se adicionó al párrafo IV la distribución de los Tribunales de Circuito o Juzgados de Distrito, entre los Ministros de la Corte, principalmente para su vigilancia y reconocimiento de quejas.

El 19 de febrero de 1951, se publicó la tercera reforma consistente en que la duración del puesto de Magistrado o Juez era de cuatro años, pudiendo ser reelectos o promovidos a puestos superiores o removidos por mala conducta,

El 6 de diciembre de 1977, se llevó a cabo la cuarta reforma, eliminando del tercer párrafo lo relativo a la violación del voto público, adicionándolo con un párrafo cuarto, que dice se concede a la Corte la facultad de averiguar de oficio, los hechos violatorios en los procesos electorales.

La quinta reforma se efectuó el 28 de diciembre de 1982 en que se priva a Magistrados y Jueces de sus puestos en los términos del Título Cuarto Constitucional relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La sexta reforma se efectuó el 10 de agosto de 1987, donde se publicó la reforma efectuada a los párrafos primero y segundo, mediante la cual los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debiendo satisfacer los requisitos que exige la Ley y durarán en su encargo seis años.

La séptima reforma del 31 de diciembre de 1994, en la que se reformaron los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, séptimo y décimo primero, derogándose a su vez el párrafo tercero, por lo que se recorrió la numeración. En términos generales, esta reforma propuso el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a la competencia de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, fortaleciendo, para ello, la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.

La octava reforma de fecha 11 de junio de 1999, reformó el último párrafo del precepto en estudio, quedando como aparece su redacción actualmente en el texto constitucional.

Se han expresado muchas opiniones emitidas por diversos juristas especializados en la Constitución, entre las que sobresalen las que concretamente se refieren a la interpretación de los artículos del texto constitucional en vigor y son estos:

1. La acción decisoria del Poder Judicial no puede interferir, ni menos sustituir a la de los cuerpos a quienes corresponde calificar los procesos electorales.
2. La investigación de la Corte no reducida en una sentencia, ya que ese tribunal no tiene en los supuestos de ese párrafo la facultad decisoria, sino sólo poder de investigación, sin ninguna atribución de coerción o ejecución.
3. La naturaleza de las investigaciones de índole judicial, porque para que una actuación de la Suprema Corte tenga otro carácter es necesario que la Constitución así lo exprese.
4. El Poder Judicial no debe ni puede nunca resolver sobre negocios de la política.
5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el guardia de la Constitución, fuente de todo poder y a la que todos los órganos del Estado deben respeto y sumisión.
6. Se ha designado anteriormente como "super actuación" la labor que la Corte desarrolla a través de facultades auténticamente soberanas que tienen como objetivo principal la conservación y tutela del orden constitucional.

El artículo 97 en su párrafo tercero, tiene una gran importancia en la vida política del país, porque de hecho y de derecho la Suprema Corte queda facultada para practicar de oficio la averiguación previa de algún

hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, desde luego se estima como inconveniente en cualquier intervención del Poder Judicial en cuestiones de política electoral, sin embargo, fue considerada la intervención de la Suprema Corte, no para mezclarla en las conveniencias políticas de los hechos cuya investigación fuera solicitada para emitir un juicio sereno e imparcial sobre determinada actuación, a fin de ajustar cualquier protesta electoral que fuese presentada a la más estricta verdad¹.

Sabemos que las normas constitucionales son aquellas que definen el carácter democrático, federal o unitario del Estado, las facultades o atribuciones de los poderes del mismo, las relaciones entre ellos y los derechos fundamentales de la persona humana, así como las garantías para su protección y salvaguarda.

Suele decirse que el control de la Constitucionalidad es en México tarea privativa del Poder Judicial y específicamente de la Suprema Corte, pero en esta afirmación dice Don Antonio Carrillo Flores, hay una afirmación excesiva, aún siendo verdad que conforme a nuestro sistema, inspirado en el norteamericano, los principios más generales relativos a la salvaguarda de la vigencia de la Constitución están contenidos en preceptos relativos al Poder Judicial de la Federación².

Don Salvador Urbina, eminente jurista, sostuvo la tesis como Ministro de la Suprema Corte, de que “ninguno de los poderes federales y consecuentemente, la Suprema Corte puede constituirse en árbitro de cuestiones netamente electorales, como son las relativas a la renovación de la gubernatura de un Estado; pues de lo contrario, sería la negación de toda soberanía de las entidades federativas³”.

Se ha dicho –Emilio Rabasa– que el poder judicial no debe ni puede nunca resolver sobre negocios de la política, es decir, sobre los medios que el ejecutivo o el legislativo adopten para la marcha y las actividades del país⁴.

La jurisdicción y competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están reguladas por diversos preceptos constitucionales, por ejemplo, el artículo 94 dice que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito; el artículo 97 en su tercer párrafo dice que la Suprema Corte de Justicia está

¹PARDO REBOLLEDO, Jorge Mario, *La reclamación electoral ante la Suprema Corte de Justicia*. México, 1986. Tesis profesional Escuela Libre de Derecho. p. 97.

²CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. México, Editorial Porrúa, 1987. p. 147.

³URBINA, Salvador *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año 1946*. “Serie Semblanzas No. 17”. México, 1992. p. 265.

⁴RABASA EMILIO, *La Constitución y la Dictadura*. 3ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1956. p. 214

facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Pero si la investigación de la violación del voto público se efectúa sin que la haya solicitado el Poder Legislativo —dice el maestro Tena Ramírez—, y resulta en un acto de desconfianza a la correspondiente Cámara en su habilidad y capacidad para apreciar si existió o no violación al voto público, en esta situación la Corte estaría interviniendo en política electoral y se puede originar un desequilibrio de los poderes⁵.

El artículo 97 tal y como quedó aprobado por el Constituyente de 1917 confirmó que tanto los magistrados como los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de acuerdo con los requisitos exigidos en la Ley.

El Poder Judicial fue creado desde un principio expresamente para aplicar las leyes y resolver las controversias que se susciten, tanto entre los particulares, como entre éstos y los órganos estatales.

La investigación sobre violaciones al voto público no debe considerarse actitud sospechosa e intrascendente, ya que lo más valioso del derecho no es fabricar normas de justicia o lógica irrefutable, sino hacerlas vivir en toda su magnitud y eficacia.

El control de la constitucionalidad es en México tarea privativa del Poder Judicial, y específicamente de la Suprema Corte. La Constitución concede a la Corte a través del juicio de amparo, la potestad de invalidación con que dicho órgano judicial está investido respecto de cualquier acto de autoridad que vulnere el orden instituido por la ley fundamental, así como la obligatoriedad jurídica de sus fallos.

La Constitución concede a la Corte una facultad contenida en el artículo 97, a través de cuyo desempeño dicho Tribunal deja de ser autoridad para convertirse en un mero órgano policiaco de investigación, al servicio de las autoridades administrativas o judiciales a las que incumbe decir sobre la persecución y castigo de los responsables de los hechos materia de averiguación. En efecto, cuando la Suprema Corte asume tal facultad investigadora, sólo le es dable, atendiendo al alcance teleológico de la misma, acumular datos de variada índole para esclarecer el hecho investigado, a fin de ponerlos a disposición de las autoridades encargadas del ejercicio de la acción penal correspondiente.

En defensa de la posición de la Corte como máximo órgano judicial de control constitucional y desde un punto de vista jurídico estricto, o sea,

⁵Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. 8ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1967. p. 514.

prescindiendo de la trascendencia moral o ética que los resultados de las investigaciones pudiesen tener en el ánimo colectivo o en la opinión pública, es evidente que la disposición constitucional que consagre en su favor dicha facultad y tal como esté concebida actualmente, debe suprimirse.

Parece ser que el texto respectivo, que no se contenía en la Constitución de 1857 y que inexplicablemente se propuso en el proyecto de Don Venustiano Carranza, se aprobó de modo inconsulto en el Congreso Constituyente de Querétaro y se amplió por la iniciativa presidencial.

En el caso de que dicho alto tribunal constatará la comisión del delito de violación a garantías individuales, no podría ejercitar contra sus autores la acción penal.

Si la Corte determinara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad de proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, sólo se concretará a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente a los órganos competentes para que éstos decidan lo que proceda.

Los argumentos que incontestablemente apoyan la supremacía jurídica de la Corte son tan diversos, que sería prolijo expresarlos uno a uno, pero todos ellos no obstante enfáticamente postulan la base misma de esa supremacía, cual es la de ser dicho tribunal el guardia de la Constitución, fuente de todo poder y a la que todos los órganos del Estado deben respeto y sumisión.

Cuando se somete a la consideración de la Corte cualquier acto de autoridad por las diferentes vías jurídico-procesales que inciden dentro de su órbita competencial, primordialmente el juicio de amparo, que pondera tal acto a la luz de la ley fundamental, invalidándolo en caso de que sea contrario a la misma, independientemente de la índole o jerarquía de la autoridad que lo haya ordenado o ejecutado.

Pero para que la Suprema Corte desempeñe con eficacia jurídica su elevada función de preservar el orden constitucional, es absolutamente indispensable que sus decisiones sean acto de autoridad en el concepto respectivo de derecho público, es decir, imperativos y coercitivos, de tal suerte que ineludiblemente se impongan a los órganos estatales cuya actuación haya sido juzgada y sean susceptibles de cumplirse mediante la coacción si fuese necesario.

La función de la Corte se desarrolla a través de facultades auténticamente soberanas que tienen como objetivo principal la conservación y tutela del orden constitucional y de la misma manera y por análogas

razones, puede afirmarse que al desplegar sus atribuciones investigadoras, desempeñando una infractuación, que la coloca en una situación poco edificante frente a los demás órganos del Estado, resultando incompatible con su posición de guardias de la Constitución y por consiguiente, la intervención que la Suprema Corte tiene para inquirir los hechos a que se refieren el segundo y el tercer párrafos del artículo 97 constitucional, únicamente podría explicarse desde un punto de vista moral o ético-político, en el sentido de que, por el hipotético prestigio y la reputación de sus miembros integrantes y los datos que se pudiesen obtener a consecuencia de las averiguaciones que realice, ostentarán las calidades de veracidad, imparcialidad y objetividad, que sirviesen de base a la ulterior actuación del Ministerio Público Federal, en el ejercicio de sus funciones persecutorias respecto a los hechos a que la mencionada disposición constitucional alude.

En defensa de la posición de la Corte, como máximo órgano judicial de control constitucional y desde un punto de vista estricto, o sea, prescindiendo de la trascendencia moral, que los resultados de las investigaciones pudiesen tener en el ánimo colectivo, o en la opinión pública, es evidente que la disposición constitucional que consagra a su favor dicha facultad, que tal y como está concebida, debe suprimirse. Tal parece que el texto respectivo no estaba incluido en la Constitución de 1857, inexplicablemente se propuso en el proyecto de Don Venustiano Carranza, aprobándose a modo inconsulto en el Congreso Constituyente de Querétaro.

Esta situación involucra la proclividad de arrastrar a la Suprema Corte al terreno de la política, alejándola de su misión rigurosamente jurídica.

La facultad de nombrar a un juez de distrito, a un magistrado de circuito o a uno de sus propios miembros para que practique las investigaciones a que el artículo 97 constitucional se refiere y su misma averiguación oficiosa, se antojan un señuelo para que dicho alto Tribunal cayera en la trampa del desprestigio y del ridículo, rebajándolo a la condición de agente de averiguaciones políticas y penales y desplazándolo del augusto sitio en que la doctrina y la constitución lo han colocado.

El maestro Ignacio Burgoa⁶, considera que la simple averiguación de violaciones a las garantías individuales o al voto público, sin que la Suprema Corte pueda emitir ninguna decisión sobre los resultados que obtenga, ni implicaría, a lo sumo una mera conducta moral que pudiese influir o no en el ánimo de las autoridades competentes para dictar las resoluciones compulsatorias que procedan. Y es que en verdad, en caso de que se constatará

⁶Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral*. México, Editorial Tricsel, 1988. p. 10.

la violación a las garantías individuales, la Corte no podría ejercitar la acción penal contra sus autores, debido a que éste es de la competencia del Ministerio Público y por otra parte, si la Corte determinara que se violó el voto público y que por lo tanto existe duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, y sólo queda limitada, concretamente, a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente a los órganos competentes, para que éstos decidan lo que convenga, por lo que resulta inútil e ineficaz la facultad investigadora con que en ambos casos se inviste al máximo tribunal del país, el cual no debe tener ingerencias en materia política.

Flavio Galván Rivera, se manifiesta en el mismo sentido, cuando afirma "...resulta evidente que, conforme al actual sistema normativo político-electoral lo recomendable es la derogación de la comentada facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷."

Recordando un poco de la historia, y confirmando a su vez la trascendencia de la misma, Don Antonio Carrillo Flores, hizo referencia en su propuesta para vigilar los procesos electorales y lo concibió de la siguiente manera: "En algún futuro tal vez llegará a considerar conveniente para la mejoría de nuestras prácticas democráticas, una supervisión jurisdiccional de los procesos electorales. Debería hacerse, como ocurre en otros países, a través de un Tribunal especial y no de la Suprema Corte. Puede practicar investigaciones conforme al artículo 97, para averiguar si hubo violación al voto. En este último caso, la intervención de la Corte será una intervención política que reclamará como bien se ha dicho las recientes decisiones de ese Tribunal, de la mayor prudencia y parsimonia⁸".

Es oportuno mencionar algunas tesis emitidas por el Supremo Tribunal que versan sobre el tema:

"VOTO PUBLICO, VIOLACIONES AL ARTICULO 97, PARRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL. SU INTERPRETACION. El párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión; sin embargo, al emplearse en el texto de esta disposición el adverbio de modo "sólo" es incuestionable que esta expresión constituye

⁷GALVÁN RIVERA, Flavio, Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coordinador), Derecho Constitucional Procesal. 4ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2003. Tomo II, p. 1313.

⁸CARRILLO FLORES, op. cit., p. 178.

una limitación que excluye toda aplicación analógica de este precepto y, por ende, debe estimarse que al no plantearse un caso en el que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión, la solicitud para que este Alto Tribunal ejerza la facultad que le otorga ese precepto constitucional resulta notoriamente improcedente. Además, tampoco cabe interpretar que el Poder Ejecutivo de las entidades federativas sea uno de los Poderes de la Unión a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 97 constitucional, pues el artículo 41, también de la Constitución Federal, claramente establece una distinción entre los Poderes Locales y Federales, dando a estos últimos la acepción de Poderes de la Unión, lo cual hace inadmisibles concebir bajo este concepto a los poderes de un Estado. El texto del citado artículo 41 que permite inferir lo anterior es el siguiente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en los que toca a sus regímenes interiores...”.

Varios 8/86. Secretario General del Partido Acción Nacional. 3 de septiembre de 1986. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villada Ayala.⁹

“VOTO PUBLICO. CARECEN DE LEGITIMACION LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTUE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole política electoral. La importancia que tiene la observación de que es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de Justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del precepto que concede esa atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este Alto Tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le está encomendada, no sólo porque con tal actitud sigue los dictados de una fructífera experiencia institucional, sino también en acatamiento a la voluntad del Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo

⁹Séptima Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 205-216 Primera Parte Página: 126, Tesis Aislada, Materia: Constitucional, en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, www.scjn.gob.mx

76, fracción VI, de la Constitución, aprobó la moción que proponía el resguardo de la función jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda decisión de índole política; apreciación que se corrobora con el contenido de la exposición de motivos del proyecto de Constitución, del que se advierte la intención de circunscribir la participación de la Suprema Corte de Justicia en las materias políticas de referencia, únicamente a fases o aspectos de mera investigación, sin otorgar la responsabilidad de decisión, lo cual confirma que la citada disposición constitucional, en lo que constituye materia de examen, debe interpretarse en sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes consideraciones: 1. El ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones del voto público, únicamente se puede originar en dos supuestos: a) cuando lo pida el Presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso Federal o el Gobernador de algún Estado; y b) cuando este Alto Tribunal lo juzgue conveniente. La consecuencia inmediata de esta distinción, estriba en que cuando se surte la primera hipótesis, la actuación es obligatoria, mientras que en el segundo supuesto, la actuación constituye una facultad discrecional de esta Suprema Corte de Justicia. 2. Se infiere también de lo anterior, que ningún particular está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en vista de hechos que se alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones por investigar, sino también a razones de oportunidad y conveniencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el país por las condiciones generales que en él prevalezcan. 3. En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que puede ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría sustituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e inatacable, las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículos 60 y 74, fracción I, de la Carta Magna, en materia federal, y por las respectivas Constituciones de los Estados, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores encuentran apoyo y fundamento, además, en el criterio jurisprudencial que puede verse en

el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965, Primera Parte, página 73. El criterio determinado a través de las razones anteriormente expuestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto público que, según expresión de ese particular, hayan tenido lugar en unas elecciones.

Varios 443/73. Indalecio Sayago Herrera y otros. 8 de abril de 1975. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

Séptima Época, Primera Parte:

Volumen 75, página 25. Varios 168/74. Antonio Elozua Mugerza. 4 de marzo de 1975. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.

Volumen 73, página 33. Varios 32/75. Alejandro Cañedo Benítez. 28 de enero de 1975. Unanimidad de veinte votos en cuanto al punto resolutivo y mayoría de dieciocho votos respecto a la parte considerativa de los Ministros David Franco Rodríguez, Mario G. Rebolledo, Alberto Jiménez Castro, Manuel Rivera Silva, Ezequiel Burguete Farrera, Abel Huitrón y A., Antonio Rocha Cordero, Enrique Martínez Ulloa, Jorge Iñárritu, J. Ramón Palacios Vargas, Ernesto Solís López, Ramón Canedo Aldrete, María Cristina Salmorán de Tamayo, Jorge Saracho Alvarez, Carlos del Río Rodríguez, Pedro Guerrero Martínez, Salvador Mondragón Guerra y Euquerio Guerrero López. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Ernesto Aguilar Alvarez, en el sentido de que es facultativo de la Suprema Corte investigar la violación del voto público aun en el caso que lo pidieran las autoridades que se mencionan en el artículo 97 de la Constitución Federal. Ponente: Pedro Guerrero Martínez¹⁰.”

No cabe interpretar que el poder ejecutivo de las entidades federativas sea uno de los poderes de la Unión a que se refiere el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, pues el artículo 41 de la Constitución también claramente establece una distinción entre los poderes locales y federales, dando a estas últimas la acepción de poderes de la Unión, lo cual hace inadmisibles concebir, bajo este concepto a los poderes de un Estado.

¹⁰Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 205-216 Primera Parte. Página: 126. Tesis Aislada Materia(s): Constitucional, en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, www.scjn.gob.mx.

El texto del citado artículo 41 que permite inferir lo anterior es el siguiente:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”¹¹

En términos generales puede decirse que el más alto tribunal del país ha procurado no inmiscuirse en problemas de cuestionamientos políticos y la doctrina generalmente ha compartido ese criterio.

Sin embargo, en la historia moderna de nuestro país se han presentado acontecimientos en los que la investigación por parte de ese Alto Tribunal ha sido imperante, como el caso León de 1946. Este es quizás el asunto en el que la facultad investigadora de la Corte con motivo de la violación del voto público ha sido más relevante, dadas las circunstancias que dieron lugar a él, los cuales se expondrán brevemente.

A principios de 1946, miembros integrantes del Comité Directivo Nacional del Partido Acción Nacional y los abogados Toribio Esquivel Obregón, Luis Araujo Valdivia y Xavier San Martín Torres solicitaron a la Suprema Corte que ejerciera la facultad de investigación por violaciones graves a las garantías individuales y al voto público, así como por delitos del orden federal derivados del proceso electoral que tuvo como objeto la renovación del Ayuntamiento de León, Guanajuato. En las citadas elecciones participaron la Unión Cívica Leonesa y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A pesar de que la Unión Cívica Leonesa contaba con elementos para confirmar su victoria, y de que solicitó el reconocimiento de ésta a las autoridades del gobierno del estado, la respuesta que obtuvo fue la orden del ayuntamiento saliente de entregar el municipio a los integrantes de la planilla del PRM. Para lograr este objetivo se solicitó la presencia de la fuerza pública, ya que desde finales de diciembre del año anterior se guarnecía a la entrada de la Casa Municipal un contingente del Ejército Nacional.

En la noche del dos de enero de mil novecientos cuarenta y seis hubo una manifestación ciudadana en contra de este atropello que derivó en la represión por parte del Ejército quienes dispararon contra la muchedumbre, dando un saldo de más de cincuenta muertos y de más de cuatrocientos heridos.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en CÁMARA DE DIPUTADOS, www.diputados.gob.mx

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia consideró que la investigación sí procedía, toda vez que:

“El Alto Tribunal, por razones poderosas, se ha mantenido al margen de las contiendas electorales y conservado su prestigio por encima de los partidos. Pero los hechos denunciados asumen características totalmente diferentes a las que han ocupado la atención de la Corte anteriormente... se trata... de investigar relativamente a la indebida actividad de las fuerzas federales con el dramático resultado de gran número de muertos y heridos, hecho que alteró la paz pública, sembrando la consternación en las familias, despertando un grito general de protesta en la República y que afecta la respetabilidad y el prestigio del Ejército.

Como la serie de hechos que ocurrieron con motivo de las elecciones se resuelven en violaciones del voto público, de las garantías individuales y en la comisión de algunos delitos penados por la Ley Federal, la suprema Corte de Justicia debe intervenir ejercitando funciones que le encomienda el artículo 97...”¹²

En el diseño del artículo 41 constitucional reformado por última vez el 28 de octubre de 1996¹³, se contemplan los órganos electorales competentes, con la competencia y organización que determina su propia Ley, que fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, con el nombre de Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

En 1996 se incorporó el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, regulándose sus aspectos generales en el artículo 99 constitucional. En este precepto se establece que esta instancia jurisdiccional será la máxima autoridad en la materia electoral y un órgano especializado del Poder Judicial, con excepción de lo que marca el artículo 105, fracción II. Esta reforma dio lugar a una instancia jurisdiccional independiente del Poder Ejecutivo que entre otras cuestiones, dirime las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Esta Sala realizará también el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato

¹²La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2ª. Edición. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003. p. 36-37

¹³Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizado al 7 de abril de 2006, en CÁMARA DE DIPUTADOS, www.diputados.gob.mx

que hubiese obtenido el mayor número de votos; asimismo, resolverá las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas anteriormente y las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos; así como las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

En los orígenes de la conquista de México, esencialmente regían los lineamientos jurídicos que estaban en vigor en la Nueva España; pero es 1811 en México, una vez liberado del dominio español cuando se organizan las primeras elecciones para designar a los diputados de la Nueva España a las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz.

A mediados del siglo XIX existía en gran escala una deficiencia electoral efectiva, ya que para la obtención del poder se utilizaban métodos muy violentos.

Es así, que para inicios del siglo XX, uno de los principales objetivos que se plantearon y que dieron origen al movimiento de 1910, fue precisamente, el respeto del sufragio efectivo. Todo esto se concretó a fin de establecer el voto directo y de superar las prácticas electorales irregulares que caracterizaran a la dictadura porfirista.

A medida que las sociedades van avanzando junto al paso del tiempo, se hace cada vez más necesario encontrar una fórmula efectiva y eficiente para llevar a cabo los procesos de formación y constitución del poder público; es por ello que en los últimos tiempos se han venido diversificando los procesos electorales y se ha llegado a establecer que la única forma es mediante el sufragio efectivo de cada uno de los integrantes de la sociedad.

La concepción del sufragio como derecho atribuye a cada individuo el carácter de depositario de una fracción de la soberanía. Es por tanto que cada individuo debe cumplir con sus obligaciones como ciudadano, para poder llegar a hacer del sufragio un sistema universal, libre, secreto y directo.

Todo Estado debe estar constituido fundamentalmente, por tres de sus elementos esenciales: contar con una soberanía o poder, tener una población y constituirse en un territorio determinado. Asimismo, debe contar con una regulación jurídica establecida en la cual, dentro del tema que nos corresponde, deberán contemplarse los requisitos esenciales y de

validez que sean necesarios para constituir un determinado sujeto como elector o como candidato dentro del poder público establecido.

Por otro lado, todo sistema electoral debe contemplar, además de su regulación jurídica, con una organización que ha de establecer las condiciones necesarias para el buen funcionamiento y aplicación de los derechos y obligaciones de cada ciudadano.

Se habla así de una secuencia que vincula al sufragio con la organización que se establece para la adecuada recepción y cómputo de los votos, la representación que en los órganos del Estado se logra con su emisión, y la calificación que se hace de todos los actos que se concretan al desarrollarse los procesos electorales. Así, los organismos que regulan de manera principal en México dichos procesos son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La fracción III del artículo 41 de la Constitución, establece que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función es la organización de la elecciones federales, rigiéndose por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Asimismo, cabe señalar que este precepto señala que el Instituto Federal Electoral

“...será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral...”¹⁴

Por otra parte, como se mencionó con anterioridad, cuando se suscitan diversas controversias en materia electoral, éstas pueden ser dirimidas por el Tribunal Electoral de la Federación a través de instrumentos jurídicos que sirven para corregir, modificar, revocar o anular actos y resoluciones electorales.

En los orígenes de la Constitución de 1917, ha sido de gran polémica el estudio de las controversias electorales. Para ello, la misma Carta Magna

¹⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en CÁMARA DE DIPUTADOS, www.diputados.gob.mx

señalaba en su texto original (artículo 97) que la Suprema Corte de Justicia podía cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podía hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también está facultada para nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxiliaran las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia fuera pronta y expedita; y nombraría alguno o alguno de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrados de Circuito, o designaría uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público u otro delito castigado por la Ley Federal.

Se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para conocer sobre asuntos de controversias originadas en los procesos electorales, y siempre se negó a inmiscuirse en asuntos que consideraba estrictamente políticos; sin embargo, también consideraba que podían llevarse a cabo violaciones a las garantías individuales con motivo de los procesos políticos, agregándose así, que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o para designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgare conveniente o se lo pidiera el ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado; únicamente para que averigüe la conducta de un juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

En otro tenor de ideas, la Constitución establece que tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerán del sistema de medios de impugnación en materia electoral, con el objeto de dar definitividad a las etapas del proceso electoral y que las resoluciones se rijan por los principios de constitucionalidad y legalidad.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce de los medios de impugnación presentados por las partes legitimadas dentro de los plazos y términos que señala la Ley General del Sistema de Medios

de Impugnación en Materia Electoral, siendo éstos los que a continuación se mencionan:

1. El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, recursos que garantizan tanto la constitucionalidad como la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
2. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, procedimiento que sirve para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;
3. El juicio de revisión constitucional electoral, cuyo objeto es garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
4. El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Ahora bien, respecto a la facultad investigadora que ejercita la Suprema Corte de Justicia en materia electoral, Jorge Carpizo¹⁵ afirma que en primer lugar es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza e interviene este Alto Tribunal, pero no implica naturaleza jurisdiccional porque sólo es una función investigadora en la cual la Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma es documentación y no una sentencia.

Para solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al cometerse la violación de alguna garantía individual en algún proceso electoral, ésta puede llevarse a cabo por el Ejecutivo Federal, por alguna de las Cámaras de la Unión, el gobernador de alguna entidad federativa, o bien, por algún ciudadano de la República afectado en sus garantías. Esa solicitud del particular, deberá ser estudiada discrecionalmente por la Corte con la finalidad de definir si investiga o no, y si es así, se ejercitará la facultad de la Corte para investigar motu proprio (por voluntad propia). La solicitud hecha por el particular a la Corte se fundamenta por la facultad que otorga el artículo 8º. constitucional respecto al derecho de petición.

La facultad de la Suprema Corte para investigar las violaciones hechas en los procesos electorales solo se ejercitará con la finalidad de evitar en aquellas que emanen verdaderamente en caos nacional. Bajo este

¹⁵Cfr. CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. 6ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1998. p. 197-216.

criterio existe una verdadera polémica, puesto que algunos autores como el maestro Tena Ramírez, mencionan que la facultad de la corte para vigilar las violaciones de las garantías en dichos procesos sólo se abarcará en materia federal, es decir, para elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. Por el contrario, el Ministro de la Corte, Carlos L. Ángeles, establece que esa facultad sólo se podrá ejercitar en elecciones locales; pero el propio Tena Ramírez, afirma que no sería conveniente, puesto que la violación de garantías individuales en los procesos electorales locales originarían efectivamente un caos nacional.

Asimismo, Tena Ramírez afirma que la Corte no puede ni debe actuar con la intervención eficaz que se le pide, toda vez que "...si la Corte interviene en la política electoral con intención de sanearla, podrá contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención, como decía Guizot, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder..."¹⁶

Bajo este criterio podemos concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo puede llevar a cabo esa facultad cuando existan características a nivel nacional de considerarse un estado de extrema conmoción nacional, debido a las controversias suscitadas en los procesos electorales.

Para el maestro Carrillo Flores, en los comentarios que hace en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del artículo 97, señala que la función de la Suprema Corte de Justicia no será verdaderamente trascendental en la esfera del control de la constitucionalidad, sino en aquello que ha animado al constituyente para instituir el amparo, síntesis de la defensa de los derechos fundamentales del hombre políticamente desvalido. Las investigaciones sobre violaciones al voto público no deben considerarse –a su criterio– actitud sospechosa e intrascendente, ya que lo más valioso del derecho no es fabricar normas de justicia o de lógica irreprochable, sino hacerlas vivir en toda su magnitud y eficacia. Para este jurista lo que importa es pensar que la tarea investigadora asignada a la Suprema Corte, llegue a ser un instrumento que vigore la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo.

Hemos estado calificando si la Suprema Corte tiene la facultad de perseguir o no de oficio aquellas violaciones a las garantías en los procesos electorales, pero no hemos considerado a qué organismos se le tiene que dar si hubiere estas violaciones, y para ello se debe notificar a la respectiva Cámara Legislativa Federal, o Local en su caso; asimismo, se enviará también al Ministerio Público correspondiente si existen aspectos penales de violación al voto público.

¹⁶TENA RAMÍREZ, Felipe, op.cit. p. 515-516.

El título vigésimo cuarto del Código Penal Federal¹⁷, establece los delitos que pueden cometer ciudadanos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, servidores públicos, diputados y senadores, así como las penas que en cada caso se pueden imponer.

De conformidad con el artículo 403 del ordenamiento citado, entre las conductas delictivas en las que pueden incurrir los ciudadanos, cabe destacar las siguientes: vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; vote más de una vez en una misma elección; haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto; obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos; solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; el día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular.

Asimismo, de conformidad con el artículo 405 del Código Penal Federal se procederá penalmente contra un funcionario electoral cuando se coloque en los supuestos siguientes: altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral; obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales; no entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada; en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación; sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede; permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos

¹⁷Código Penal Federal, en CÁMARA DE DIPUTADOS, www.diputados.gob.mx

de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 406 del ordenamiento citado, los funcionarios partidistas y los candidatos serán sancionados si cometen algunos de los siguientes delitos: ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales; obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales; propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; u obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

En la divergencia de opiniones acerca de que si la Suprema Corte tiene competencia para actuar en los procesos electorales, conviene hacer una reflexión acerca de los alcances de la expresión “cuestiones políticas”. Para ello, Miguel González Avelar en su libro titulado *La Suprema Corte y la Política*¹⁸, señala que el concepto de política adolece, como tantos propios de las disciplinas humanas, de una precisa definición. Desde Aristóteles hasta nuestros días, la pregunta sobre lo específicamente político dentro de una sociedad se plantea con idéntica ansiedad y se responde con igual impresión. Sin embargo, como resume Robert A. Dahl, siempre se ha compartido ampliamente la noción de que una relación política implica de alguna forma de autoridad, gobierno o poder. Pero esto no deja de ser sumamente curioso, que la caracterización de las cuestiones políticas hayan venido reduciendo en nuestra literatura constitucional y específicamente en el debate relativo a la intervención en ellas de la Corte Suprema, a los nuevos procesos electorales.

Asimismo, el maestro Burgoa¹⁹ define que la esencia de la actuación de la Suprema Corte consiste en que realiza actos de autoridad en el concepto respectivo del Derecho Público, es decir, imperativos y coercitivos,

¹⁸Cfr. GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*. México, UNAM, 1979. p. 24.

¹⁹Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 13

de tal suerte que ineludiblemente se impongan a los órganos estatales cuya actuación haya sido juzgada y sean susceptibles de cumplirse mediante la coacción si fuese necesario. Por tanto, al practicar las averiguaciones a que se refiere el artículo 97 constitucional, la Corte deja de ser autoridad para convertirse en un mero orden policiaco. Esta intervención, pues, no tiene más explicación que, desde un punto de vista moral o ético político en el sentido de que, por el hipotético prestigio y la deontológica reputación de sus miembros integrantes, los datos que se pudiesen obtener a consecuencia de las averiguaciones que realice, ostentarían las calidades de veracidad, imparcialidad y objetividad que sirviesen de base a la posterior actuación del Ministerio Público Federal.

Por su parte, Elisur Arteaga Nava señala que debe ser responsabilidad del legislador establecer en las leyes de carácter electoral los efectos que un informe de esta naturaleza debe tener en un proceso de elección y la conducta que deben observar los órganos electorales a fin de considerar esa opinión autorizada.²⁰

Para finalizar el presente artículo, podemos considerar que es menester de toda comunidad, independientemente de su sistema político, llevar a cabo una serie de facultades ejercitadas por cada uno de sus integrantes en relación a la fundamentación de un efectivo sistema electoral. Esto quiere decir que cada individuo podrá ejercitar su derecho al voto, integrando así la parte esencial del proceso electoral.

ARTEAGA NAVA, Elisur. La facultad investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coordinador), Derecho Constitucional

²⁰Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, La facultad investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coordinador), Derecho Constitucional Procesal. 4ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2003. Tomo II, p. 1248.

BIBLIOGRAFIA

Procesal. 4ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2003. 4 tomos.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral. México, Editorial Tricsel, 1988.

CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. 6ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

CARRILLO FLORES, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. México, Editorial Porrúa, 1987. p. 147.

GALVÁN RIVERA, Flavio, Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coordinador), Derecho Constitucional Procesal. 4ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2003. 4 tomos.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 1987.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, La Suprema Corte y la Política. México, UNAM, 1979

PARDO REBOLLEDO, Jorge Mario, La reclamación electoral ante la Suprema Corte de Justicia. México, 1986. Tesis profesional Escuela Libre de Derecho.

RABASA EMILIO, La Constitución y la Dictadura. 3ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1956. p. 214

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 8ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1967. p. 514.

URBINA, Salvador. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año 1946. "Serie Semblanzas No. 17". México, 1992.

DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, UNAM, 1985.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2ª. Edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, Secretaría de Gobernación, 1991.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

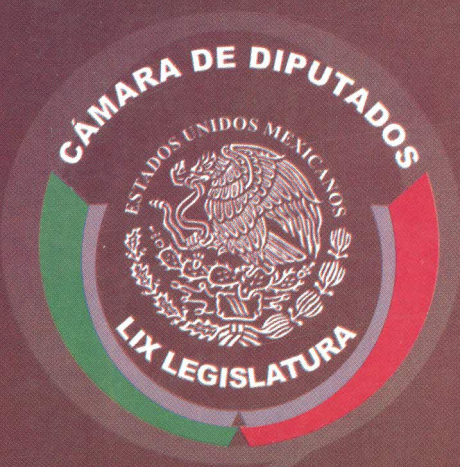
CÁMARA DE DIPUTADOS, www.diputados.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, www.gobernacion.gob.mx

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, www.sejn.gob.mx

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, www.trife.gob.mx





Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza;
C.P. 15969 México, D.F.; Edificio G, Nivel 3; Tel. 5628-1300 ext. 1323
www.diputados.gob.mx/cedip
correo-e: cedip@congreso.gob.mx