

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO TERCERO

LA REGULACIÓN DEL CABILDEO

I. EL CABILDEO: CUESTIONES GENERALES

El primer mecanismo de acceso de la sociedad civil en los procesos decisorios del Estado que analizaremos en el presente trabajo es el cabildeo. En particular, nos interesa examinar las distintas opciones para regularlo. Como se verá a lo largo de este capítulo, los grandes temas en relación con su regulación son garantizar la equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones públicas; “piso parejo” en dicho acceso y transparencia en las comunicaciones entre cabilderos y servidores públicos.

Hablar del cabildeo implica hablar de los “grupos de interés”. Sin pretender en el presente capítulo hacer una revisión profunda de la literatura sobre este tipo de grupos (como lo han hecho trabajos clásicos de la ciencia política),¹²⁷ simplemente diremos que éstos buscan tener acceso, contacto y comunicación constantes con quienes participan en los procesos de toma de decisiones públicas, debido a que a partir de ellos se generan normas jurídicas y políticas que tienen o pueden tener impacto en sus intereses.

En cuanto al concepto de “interés”, Hernández Gutiérrez (siguiendo a Ippolito y Walker) nos da una definición que resulta útil para nuestra investigación: interés

...es el deseo consciente —ya sea material o moral— que comparten personas con afinidades sociales, mismas que se asocian voluntariamente para conseguir su propósito. Cuando estas personas comprenden que sólo pueden satisfacer su deseo mediante la acción colectiva, participando en el espacio público para mantener o producir cambios en los arreglos sociales existentes, se constituyen en grupo de interés.¹²⁸

¹²⁷ Por ejemplo, Cigler, Allan J. *et al.*, *Interest Group Politics*, 10a. ed., Rowman & Littlefield Publishers, Estados Unidos, 2019.

¹²⁸ Hernández Gutiérrez también nos recuerda la definición sucinta que los mencionados autores dan de “grupo de interés”, concepto que entienden como “una colección organizada de personas que se unen por actitudes y preocupaciones compartidas para hacer

Por otra parte, los grupos de interés pueden ser de dos tipos. Un primer tipo se puede denominar “grupo de vocación ideológica”, “de causa” o “promoción”, el cual busca la defensa de posiciones morales y el impulso de causas sociales, y un segundo tipo es el denominado “grupo sectorial” o “de interés económico especializado”, que tiene como propósito la conquista de ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas en beneficio de estos últimos.¹²⁹ Esta distinción es relevante, porque, como veremos más adelante, existe una discusión sobre si solamente el segundo tipo de los mencionados debe estar sujeto a la regulación de las actividades de cabildeo y no los segundos, o si las actividades de cabildeo de los dos tipos de grupo debieran estar reguladas.

Dicho lo anterior, corresponde ahora definir varios conceptos clave para nuestro análisis, que son los componentes básicos de las actividades y relaciones de cabildeo, a saber: *cabildeo*, *cargo público*, *cabildero* y *decisión sobre asuntos públicos*. Cabe señalar que es frecuente encontrar en la normativa sobre cabildeo de los diversos países, definiciones distintas de estos conceptos. Por ello, aclaramos que en esta sección de nuestro análisis las definiciones corresponden a estándares internacionales ampliamente aceptados:

1. Cabildeo: es cualquier comunicación directa o indirecta con una persona que ostenta un cargo público, que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas.
2. Cargo público: incluye a todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el Poder Ejecutivo¹³⁰ o Legislativo del ámbito nacional, subnacional o supranacional, así como personas en organismos privados que desempeñan funciones públicas y en organizaciones públicas inter-

demandas a las instituciones políticas a fin de alcanzar objetivos que no podrían conseguir de forma individual”. Hernández Gutiérrez, Luis Rubén, “Cabildeo de los grupos empresariales en el Congreso mexicano, LXII Legislatura”, *Buen Gobierno*, núm. 25, julio-diciembre, 2018, pp. 9 y 10. La obra citada es Ippolito, Dennis y Walker, Thomas G., *Political parties, interest groups and public policy: group influence in American Politics*, Estados Unidos, Englewood Cliffs, 1980, p. 270.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 10.

¹³⁰ Nótese la amplitud de estos conceptos sobre el cabildeo: el cabildeo se realiza y se practica no solamente en relación con legisladores, sino también con servidores públicos que ocupan cargos en la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo. Además, incluye cualquier tipo de comunicación con todos aquellos con capacidad de decisión pública, de cualquier nivel (subnacional, nacional, supranacional); comunicación entablada por cualquier persona física o moral (sin importar si éstas reciben o no remuneración por realizar dicha actividad), buscando influir en las decisiones públicas que generen normas, políticas, adjudicación de contratos y decisiones administrativas.

nacionales con sede en el país en cuestión o que desarrollan actividades en el mismo.

3. Cabildero: cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de cabildeo, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con remuneración o sin ella.
4. Decisiones sobre asuntos públicos: incluye la adopción y reforma de leyes u otras medidas reglamentarias; la formulación, modificación e implementación de políticas, estrategias y programas públicos, y la adjudicación de contratos o subsidios gubernamentales, decisiones administrativas o cualquier otra decisión relativa al gasto público.¹³¹

Ahora bien, en la literatura sobre el cabildeo suelen encontrarse referencias a los aspectos negativos y a los aspectos positivos de esta actividad. En su libro sobre el cabildeo legislativo en México, por ejemplo, Efrén Elías Galaviz nos habla del debate en torno a las críticas al cabildeo y los beneficios del cabildeo.¹³² Entre las críticas, se refiere a la desproporcionada y asimétrica influencia de los grupos de interés (y en particular los más poderosos), debido a las dimensiones de los recursos que pueden emplear para influir en quienes toman las decisiones públicas.¹³³ Otras críticas al cabildeo que señala el referido autor son: la posible compra de influencia, la corrupción, la posible parálisis gubernamental, y en casos extremos, problemas de gobernabilidad derivados del desprestigio de las instituciones públicas, así como los efectos perniciosos de la llamada “puerta giratoria”.¹³⁴

Por otro lado, Elías Galaviz también identifica algunos de los beneficios del cabildeo, entre los que se encuentran los siguientes: el intercambio de información entre grupos de interés y las autoridades o representantes populares, con el potencial de elevar la calidad de las políticas públicas, al contar con datos, información y conocimientos especializados. Además, el cabildeo permite a ciertos grupos, expresar sus puntos de vista en asuntos complejos que no pueden ser reducidos a una posición de un sí o un no, y

¹³¹ Access Info Europe *et al.*, *Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*, Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015, p. 5.

¹³² Elías Galaviz, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación*, UNAM, México, 2006, pp. 105 y ss.

¹³³ En donde ya no importa la calidad de los argumentos en el debate público, sino quién tiene más recursos para influir en la dirección que toman las decisiones públicas.

¹³⁴ El término se refiere a los casos de funcionarios que pasan de ser reguladores de un área de actividad económica, a ser empleados de las mismas empresas que antes les tocaba vigilar y regular.

permite también a los ciudadanos tener voz en asuntos públicos sin tener que comprometerse con algún partido político, lo mismo que a grupos minoritarios, intereses o ideologías que de otra manera serían ignorados. Adicionalmente, el cabildeo proporciona algunos medios para contrarrestar las actividades de intereses y grupos poderosos que de otro modo quizá no contarían con oposición alguna. Como sugiere este autor, el problema no es tanto el cabildeo, sino la manera en que éste se ejerce y se practica, y en esto tiene mucho que ver cómo está regulado, por lo que se debiera buscar diseñar una regulación que tenga por objetivo evitar abusos sin afectar los beneficios que esta actividad es capaz de generar.¹³⁵ Como ya anunciamos, los grandes temas en relación con la regulación del cabildeo son la equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones públicas, garantizar “piso parejo” en dicho acceso y transparencia en las comunicaciones entre cabilderos y servidores públicos.

II. ¿CÓMO REGULAR EL CABILDEO?

En esta sección haremos un apretado resumen de un documento sobre el cabildeo generado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, o bien OECD, por sus siglas en inglés), que ha sido y es fundamental para orientar a los diversos países que han decidido establecer un régimen regulatorio del cabildeo.¹³⁶ Este documento es relevante no solamente por incluir conceptos, lineamientos y alternativas para el diseño normativo de la regulación del cabildeo, sino porque conecta con el fenómeno al que aludimos en el capítulo primero de este libro sobre la crisis de la representación política, y específicamente con el problema de la erosión de la confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas de la democracia representativa.

En efecto, el referido documento inicia haciendo alusión a un fenómeno común a todos los países que pertenecen a la OCDE. En todos ellos, la confianza en el gobierno y en la equidad en los procesos de toma de decisión pública está decayendo. Según los datos de la propia organización (que abarcan el periodo de 2005 a 2013), el 60% de los ciudadanos de los países pertenecientes a ésta afirman no tener confianza en sus gobiernos. En el caso de México, el documento informa que en 2012 la

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 108-118.

¹³⁶ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, *Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, 2014.

confianza de los ciudadanos en el gobierno equivalía al 33% (es decir, una desconfianza del 67%), con una caída entre 2007 y 2012 de alrededor de 10 puntos.¹³⁷

Asimismo, el documento menciona cómo se ha difundido en estos países la sensación en la ciudadanía, de que los gobiernos no son capaces de regular los mercados eficientemente; que las grandes empresas ejercen una indebida influencia en las políticas públicas, y que la distribución de las cargas y las recompensas a lo largo de la sociedad está sesgada.¹³⁸

El estudio también informa que en un foro de la propia OCDE sobre Transparencia e Integridad del *Lobbying* celebrado en 2013, los participantes enfatizaron que: *i*) la verdadera razón de fondo de esta falta de confianza es el tema de la equidad; *ii*) existe una crisis de confianza en las elites; *iii*) un problema mayor en el corazón del sistema democrático es la sensación de que el 1% de los más ricos financian a los partidos políticos para beneficio de sus intereses particulares. Y se afirmó también que la confianza en los gobiernos se erosiona no sólo por las crecientes dificultades para encontrar soluciones a los retos actuales y futuros, sino por los decrecientes estándares de rendición de cuentas de los servidores públicos electos.¹³⁹

Y todavía más: según el estudio, la percepción de corrupción y fraude, la prevalencia de incentivos equivocados para guiar la elaboración de las políticas públicas, la preocupación por la influencia indebida de los grupos económicamente poderosos y la captura regulatoria, equivalen al 50% de las razones para confiar menos en los gobiernos.¹⁴⁰

Todo lo anterior lleva a la siguiente conclusión: los gobiernos de los Estados miembros de la OCDE deben explorar cómo mejorar la transparencia e integridad de las actividades de cabildeo, para asegurar el interés público, la equidad y la imparcialidad en los procesos de toma de decisiones públicas, así como para promover un piso parejo para todas las partes interesadas en estos procesos. A partir de este diagnóstico, en el multicitado documento se identifican cinco dimensiones clave para la acción de los gobiernos, con las cuales se busca “invertir” en generar confianza, a saber:

1. Integridad: alinear a los gobiernos y a las instituciones públicas con amplios principios y estándares de conducta que contribuyan a ase-

¹³⁷ El promedio de confianza en los gobiernos de la OCDE es de 40% con una caída de alrededor de 5 puntos entre 2007 y 2012. *Ibidem*, pp. 22 y 23.

¹³⁸ *Idem*.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ *Idem*.

- gurar el interés público y al mismo tiempo disminuir el riesgo de corrupción.
2. Equidad en la elaboración de políticas públicas: la habilidad de proponer procesos de elaboración de políticas públicas y decisiones que sean percibidos como equitativos, y que se ajusten a estándares localmente aceptados.
 3. Apertura e inclusión: una aproximación sistemática y comprehensiva a institucionalizar una comunicación de dos sentidos con las partes interesadas, en la cual la información relevante y útil sea proveída y la interacción sea impulsada como un medio para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el involucramiento de las partes en los procesos de decisión pública.
 4. Confiabilidad: la habilidad de los gobiernos de minimizar la incertidumbre en el ambiente económico, social y político de los ciudadanos y actuar de una manera consistente y predecible.
 5. Receptividad: la provisión de servicios públicos accesibles y eficientes, orientados al ciudadano, y que efectivamente atiendan a las necesidades y expectativas de los contribuyentes.

Las tres primeras dimensiones arriba citadas son especialmente relevantes en relación con el cabildeo, para asegurar equidad y “piso parejo” para las partes interesadas que desean influir en las políticas públicas. Se refieren a que los distintos actores o sujetos interesados puedan tener acceso y participar eficazmente, que haya apertura e información, así como a asegurar la integridad de los servidores públicos para que prevalezca el interés público, y no intereses particulares, y que esto sea la base de la elaboración de las políticas públicas.¹⁴¹

La conclusión es que hay que regular el cabildeo, porque si bien es cierto que éste apoya una elaboración de políticas públicas más informada (ante la complejidad de los asuntos, sus características técnicas, el manejo de datos que los gobiernos no siempre tienen), también es verdad que hay dos riesgos principales: que algunos sujetos puedan ejercer una influencia indebida, y el de la llamada captura del regulador.¹⁴² Dicho lo cual, la pre-

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

¹⁴² La “influencia indebida” ocurre cuando ciertos individuos o grupos obtienen una ventaja desigual o injustificada que les permite tener una influencia excesiva en un proceso de toma de decisión para beneficio propio, y a expensas del interés público. Este tipo de influencia puede ocurrir cuando el proceso de toma de decisiones es opaco, cuando los servidores públicos y/o los cabilderos actúan de manera contraria a la ética y cuando el acceso

gunta que se impone formular es la siguiente: ¿qué opciones de regulación existen?

Velasco Rico señala que existen cuatro opciones de regulación del cabildeo: 1. La ausencia de regulación específica; 2. La autorregulación; 3. El modelo de registro, que puede ser obligatorio o no obligatorio, y 4. El modelo de la publicidad de los diarios de actividades de los servidores públicos.¹⁴³ A continuación examinaremos brevemente cada una de estas opciones.

1. *La ausencia de regulación específica*

Como lo explica Velasco Rico, bajo este esquema, se decide no establecer una regulación específica para el cabildeo, exigiéndose a quienes realizan esta actividad, sujetarse a las normas generales que se encuentran, por ejemplo, en los códigos penales, las relativas al procedimiento administrativo, a la contratación pública y a las responsabilidades de los servidores públicos. Los argumentos para apoyar este modelo suelen ser dos: por un lado, las normas que castigan la actuación fraudulenta de los servidores públicos son suficientes, por lo que algunas normas específicas sobre las actividades de cabildeo son innecesarias. Por otro lado, regular a los grupos de interés que ejercen cabildeo implicaría darles un sello de aprobación dentro del sistema democrático (lo cual, bajo esta postura, no es deseable ni conveniente).

2. *La autorregulación*

Esta opción implica que son los propios cabilderos quienes generan códigos de conducta para regular su actividad, y conlleva la idea de que el monitoreo relativo al cumplimiento con estos códigos de conducta y sus estándares éticos corresponde también a los cabilderos o a sus asociaciones. Este esquema existió en el Reino Unido hasta la aprobación de la Transparency

está sesgado en favor de ciertos intereses de manera selectiva. Transparency International, *EU Legislative Footprint, What's the real influence of lobbying?*, Transparency International (EU Office), 2015, p. 5. La captura del regulador se refiere a la posibilidad de que los servidores públicos encargados de regular alguna actividad económica sean controlados por los grupos de interés dedicados a la actividad que aquéllos regulan, comprometiendo su juicio y sus decisiones, con el efecto de terminar por favorecer a los grupos que más influyen en el proceso regulatorio.

¹⁴³ Velasco Rico, Clara I., “The evolution of lobbying regulation and the tools to control lobbies’ activities. Special reference to the Catalan regulations”, *Revista Catalana de Dret Public*, vol. 60, 2020, p. 108.

of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act (en vigor a partir del 1o. de abril de 2015).

3. *El modelo de registro, que puede ser obligatorio o no obligatorio*

Este modelo se basa en la creación de un registro público en el cual consten los nombres de las personas físicas o morales que realizan actividades de cabildeo. En dicho registro deben constar una serie de datos, que varían de país a país; pero el objetivo común es transparentar el cabildeo para que la sociedad en general pueda saber quién lo realiza, a quién va dirigido y las razones para realizarlo, para así estar en posibilidad de monitorear posibles actos de corrupción.

Cabe señalar que el modelo de registro ha sido adoptado por países tan diversos como Australia, Canadá, Polonia, Hungría, Israel, Francia, Eslovenia, Austria, Holanda, Reino Unido, Chile y México. Regresaremos a este modelo más adelante, cuando examinemos la regulación que existe en nuestro país.

4. *El modelo de la publicidad de los diarios de actividades de los servidores públicos*

Este modelo transfiere el enfoque de la regulación del sujeto activo al sujeto pasivo del cabildeo. Busca afectar y controlar la conducta de quienes son receptores de las actividades de cabildeo, es decir, de los servidores públicos. La herramienta fundamental en este modelo es la obligación de publicar los diarios de actividades de los servidores públicos. Sus reglas establecen qué información deben contener los diarios, para saber con quiénes se han reunido los servidores públicos, qué viajes han hecho, qué regalos han recibido y cuáles han sido los temas que han tratado en las reuniones que han sostenido con cabilderos.¹⁴⁴

Ahora bien, a nivel federal, en México se adoptó un modelo de registro obligatorio para regular el cabildeo legislativo, por lo que a continuación examinaremos las normas correspondientes, contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCG), en los reglamentos de las cámaras del Congreso de la Unión y en diversos acuerdos parlamentarios.

¹⁴⁴ *Idem.*

III. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO LEGISLATIVO EN MÉXICO A NIVEL FEDERAL

En esta sección nos proponemos examinar aspectos clave de la regulación del cabildeo legislativo en México en lo que atañe a las cámaras del Congreso de la Unión, contrastándolos con estándares internacionales generados por la OCDE y por Transparencia Internacional, así como con normas existentes en países en los que la regulación del cabildeo es particularmente avanzada, como es el caso de Chile y de Estados Unidos. Esto nos permitirá hacer una evaluación crítica de la normativa mexicana sobre este tema, y nos dará también una orientación acerca de la dirección hacia la cual podríamos avanzar en nuestro país.

De esta manera, examinaremos a continuación los siguientes rubros: 1. La definición de cabildeo y de cabilderos; 2. Las reglas sobre el registro de cabilderos; 3. Las reglas sobre la “huella legislativa”, y 4. El régimen de responsabilidades y sanciones.

1. *La definición de cabildeo y de cabilderos*

De acuerdo con el principio 4 establecido en el multicitado documento de la OCDE, las definiciones de “cabildeo” y “cabilderos” deben ser sólidas, comprehensivas y lo suficientemente explícitas para evitar interpretaciones erróneas y lagunas. Al definir el alcance de las actividades de cabildeo, es necesario equilibrar la diversidad de las entidades de cabildeo, sus capacidades y recursos, con las medidas para mejorar la transparencia. Según la OCDE, las reglas y pautas deben dirigirse principalmente a aquellos que reciben compensación por realizar actividades de cabildeo, como los cabilderos consultores y los cabilderos internos (estos últimos son conocidos en idioma inglés como *in-house lobbyists*).¹⁴⁵ Sin embargo, se recomienda también que la definición de actividades de cabildeo debe considerarse de manera más amplia e inclusiva para proporcionar igualdad de condiciones para los grupos de interés, ya sean empresas o entidades sin fines de lucro, que tienen como objetivo influir en las decisiones públicas.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Los cabilderos consultores son los despachos independientes que ofrecen sus servicios de cabildeo a empresas y grupos de interés. Los cabilderos internos son los que dentro de una empresa o grupo de empresas se encargan de realizar actividades de cabildeo en favor de los intereses de éstas.

¹⁴⁶ Los Principios de la OCDE para la Transparencia e Integridad en el *Lobbying* se pueden revisar también en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.

Para la OCDE, las definiciones también deben especificar claramente el tipo de comunicaciones con funcionarios públicos que no se consideran “cabildeo” según las reglas y directrices correspondientes. Éstos incluyen, por ejemplo, las comunicaciones que ya se encuentran en algún tipo de registro público, como puede ser el caso de presentaciones formales hechas ante las comisiones legislativas y las realizadas en audiencias públicas o en otros mecanismos de consulta pública.¹⁴⁷

Para Transparencia Internacional España, la actividad de cabildeo puede definirse en tres categorías según su motivación: *i*) económica: actividad realizada por representantes de grupos de interés con fines económicos, para promover los intereses de empresas o corporaciones; *ii*) profesional: labor de sindicatos y asociaciones empresariales, corporaciones profesionales y cámaras de comercio, y *iii*) de interés público: labor de *advocacy* o incidencia política a favor de causas como los derechos humanos, la buena gobernanza, el medio ambiente, etcétera, que realizan ONG de muy diverso tipo. Cabe señalar que para International Transparency España, estos tres tipos de actividad se consideran cabildeo.¹⁴⁸

Por otra parte, los Principios de la OCDE sobre Transparencia e Integridad en el *Lobbying* definen al cabildeo como la comunicación oral o escrita con un servidor público para influir la legislación, las políticas públicas o las decisiones administrativas, y Transparencia Internacional recomienda que la definición de cabildeo debe abarcar cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, se gestione o se instruya, con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas. Además, Transparencia Internacional recomienda que la definición de cabildero debe hacer referencia a cualquier persona física o jurídica que participe en este tipo de actividades, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración.¹⁴⁹

Amén de los estándares internacionales ya referidos, y para mayor contraste, queremos aludir aquí también a una ley de Estados Unidos denominada Federal Lobbying Disclosure Act de 1995, que con mucha precisión define lo que significa “contacto de cabildeo”, y que además nos recuerda que el cabildeo no solamente se realiza ante el Poder Legislativo, sino tam-

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Una Evaluación del Lobby en España, Análisis y Propuestas*, Transparencia Internacional España, 2014, p. 32.

¹⁴⁹ Access Info Europe *et al.*, *Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, Hacia una mayor transparencia, integridad y participación* 2015 Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparencia International, p. 5, disponible en: https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf.

bién ante el Poder Ejecutivo. Además, esta ley nos permite ver que el cabildeo se puede realizar no nada más para influir en la toma de decisiones públicas que deriven en leyes, reglamentos, programas o políticas públicas, sino también para influir en las designaciones de ciertos servidores públicos, que son competencia de las cámaras del Poder Legislativo. De esta manera, la sección 3, artículo 8o. de dicha ley establece lo siguiente:

8) Contacto de cabildeo.

(A) DEFINICIÓN. El término “contacto de cabildeo” significa cualquier comunicación oral o escrita (incluida una comunicación electrónica) dirigida a un funcionario de la rama ejecutiva o un funcionario de la rama legislativa que entra en la cobertura de la presente ley, hecha en nombre de un cliente con respecto a:

(i) la formulación, modificación o adopción de legislación federal (incluidas propuestas legislativas);

(ii) la formulación, modificación o adopción de una regla, reglamento, orden ejecutiva federal o cualquier otro programa, política o posición del Gobierno de los Estados Unidos;

(iii) la administración o ejecución de un programa o política federal (incluida la negociación, adjudicación o administración de un contrato, concesión, préstamo, permiso o licencia federal); o

(iv) la nominación o confirmación de una persona para un cargo sujeto a confirmación por parte del Senado.

Revisados brevemente estos estándares internacionales y de Estados Unidos en relación con las definiciones de cabildeo y cabilderos, revisaremos a continuación la normativa relativa a estos temas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República del Congreso de la Unión.

A. Definición de cabildeo y cabilderos en el Reglamento de la Cámara de Diputados

En el caso de México a nivel federal y en relación con la cámara baja, las definiciones de cabildeo y cabildero se encuentran en el artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados (en adelante RCD). Conforme al párrafo primero de dicho artículo, por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros. Y conforme al párrafo segundo del mismo artículo, por cabildero se identificará al individuo

ajeno a la Cámara de Diputados que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del párrafo anterior, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Ahora bien, a partir del contraste entre los estándares recomendados por la OCDE y Transparencia Internacional y los conceptos del RCD se desprenden cuatro observaciones. En primer lugar, es de hacerse notar el diferente fraseo entre los estándares de la OCDE y de TI y el RCD para definir al cabildeo. Los primeros enfatizan el concepto de “comunicación oral o escrita”, o bien de “comunicación directa o indirecta” con servidores públicos, para influir en la toma de decisiones públicas. Por su parte, al definir el cabildeo, el RCD no se refiere a “comunicaciones”, sino a “toda actividad”, como se acaba de explicar en el párrafo anterior. El punto sobre el cual habría que reflexionar es el relativo a las implicaciones de usar el término “toda actividad” versus las implicaciones de emplear el concepto de “comunicaciones”, al definir el cabildeo.

En mi opinión, el término “actividades” es más amplio que el de “comunicaciones”, y sin problema puede entenderse que en relación con la definición de cabildeo, el segundo puede entenderse comprendido dentro del segundo. Es decir, puede (y conviene) interpretar que dentro del concepto de “actividad” se incluye toda comunicación oral u escrita dirigida a los legisladores para tratar de influir en sus decisiones (si bien la expresión “comunicación oral o escrita” podría tener la ventaja de ser más precisa y certera en cuanto al objeto a regular).

En segundo lugar, consideramos que el fraseo del RCD para definir el cabildeo no es del todo preciso, al referirse el citado artículo 263 de dicho instrumento a la finalidad de “obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.” Sin entrar en la discusión sobre el significado de “resolución” y “acuerdo”, podemos por lo menos recordar que la doctrina identifica a estos dos conceptos como fuentes del derecho parlamentario.

En efecto, el concepto de “resolución” puede tener varias acepciones. Puede entenderse como un término muy genérico, en el que caben distintos productos de la actividad legislativa, como las leyes y los decretos. Ése sería el sentido que corresponde a lo dispuesto por el artículo 70 de la CPEUM, según el cual “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”.

Pero el concepto de “resolución” también puede emplearse como sinónimo de acuerdo parlamentario, que es la acepción encontrada en la fracción I del artículo 77 de la CPEUM, que faculta a cada una de las Cáma-

ras para dictar las resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Conviene recordar aquí que el acuerdo parlamentario puede definirse como el conjunto de determinaciones o reglas para el funcionamiento interno del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras.¹⁵⁰ Asimismo, como han señalado diversos autores, los acuerdos son muy empleados en la práctica parlamentaria, y recientemente se considera que no existe una regulación precisa de estos mismos, por lo que se ha producido su empleo indiscriminado y se ha perdido el rigor conceptual y jurídico, lo cual trae aparejada una gran problemática, al no entenderse bien para qué son en específico y al emplearse para cualquier circunstancia, sin tener un objetivo claro y preciso.¹⁵¹

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCG) determina que las comisiones de la Cámara de Diputados pueden emitir resoluciones, en su artículo 39.1: “1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o *resoluciones*, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”.¹⁵²

Asimismo, las mesas directivas de las cámaras del Congreso de la Unión también pueden adoptar resoluciones. Por ejemplo, en el artículo 109.1 de la LOCG se dispone que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la cámara baja tendrá entre otras funciones, la de “f) Llevar un registro de las *resoluciones*, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados”.¹⁵³

¹⁵⁰ A mayor abundamiento, Cabada Huerta sostiene lo siguiente: “Así, dado el carácter eminentemente político del órgano emisor, resulta lógico afirmar que el origen o naturaleza primigenia del acuerdo parlamentario es sin duda de orden político, ya que responde a las necesidades que dicta la conformación de mayorías obtenidas por los partidos representados en cada legislatura. Sin embargo, gran parte de estos acuerdos parlamentarios contienen reglas para el funcionamiento interno de la Cámara, reglas de conducta adoptadas por los miembros de la Asamblea, que les generan derechos y les imponen obligaciones en el desempeño sus actividades y que, por lo tanto, se han concebido como verdaderas normas jurídicas constitutivas de una fuente real en el derecho parlamentario mexicano”. Véase Cabada Huerta, Marineyla, “Naturaleza del acuerdo parlamentario”, *Quorum Legislativo*, núm. 88, enero-marzo 2007, p. 106.

¹⁵¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26, enero-junio, 2012, p. 202. Y Roldán Xopa, José, *El sistema de fuentes del Senado*, México, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 85.

¹⁵² El énfasis es nuestro.

¹⁵³ El énfasis es nuestro.

Ahora bien, en puridad técnica, y referida a una actividad realizada ante miembros del Poder Legislativo, el objetivo del cabildeo consiste, en principio,¹⁵⁴ en influir en la elaboración de las leyes, más que en obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros. Esta observación, rigurosa desde un punto de vista técnico, no obsta para que pueda entenderse que los términos de “resolución” o “acuerdo” como los utiliza el RCD en su artículo 263, se refieren a las decisiones que las y los legisladores toman al ejercer sus funciones, y no nada más las legislativas, sino también las de información y control, las de impulso político y las de nombramiento de diversos servidores públicos.

En tercer lugar, consideramos que la definición de los destinatarios del cabildeo por parte del artículo 263 del RCD es correcta, pues abarca a toda la gama de servidores públicos que dentro de la cámara baja pueden influir en las decisiones de esta última.

Finalmente, y en cuarto lugar, observamos que el RCD define como cabilderos únicamente a quienes ejercen las actividades referidas en el párrafo primero del artículo 263, por las cuales obtengan un beneficio material o económico. Es decir, y puesto en otras palabras, para el RCD no son cabilderos quienes realizando ese mismo tipo de actividades no obtienen un beneficio material o económico por ello.

B. Definición de cabildeo y cabilderos en el Reglamento del Senado de la República

En cuanto a la cámara alta, el artículo 298 del Reglamento del Senado de la República (en adelante RSR) entiende por cabildeo “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades”.

Cabe señalar que en el RSR no se define lo que ha de entenderse por cabildero (lo cual es una omisión que debiera corregirse).

Por otro lado, el artículo 298 del RSR define como el objeto del cabildeo “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares”. En este punto, reiteramos lo que ya dijimos en

¹⁵⁴ Y decimos que “en principio”, porque no hay que perder de vista que también puede hacerse cabildeo en los procesos de designaciones y nombramientos que son competencia de las cámaras del Congreso de la Unión, e incluso en relación con la aprobación de los llamados “puntos de acuerdo”.

relación con el empleo que el artículo 263 del RCD hace del concepto de “actividad” en lugar “comunicación oral o escrita”; y añadimos la observación de que en su definición del objeto del cabildeo, el RSR identifica la promoción de “intereses legítimos de particulares”, lo cual de entrada genera el problema que el propio RSR no resuelve, consistente en cómo definir cuándo estamos ante “intereses legítimos de particulares” y bajo qué circunstancias nos encontramos ante “intereses no legítimos de particulares”.

Finalmente, el artículo 298 del RSR emplea una expresión más general y adecuada para definir al cabildeo y su finalidad, explicitada como “el propósito de influir en decisiones que les corresponden [a las y los senadores] en ejercicio de sus facultades” (en lugar de la expresión “para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”, empleada por el artículo 263 del RCD).

Antes de cerrar este apartado, consideramos importante hacer una breve mención sobre el dilema de considerar como cabilderos solamente a quienes reciben una remuneración por realizar esa actividad, o si debiera incluirse a todos los sujetos que la desempeñan, independientemente de si reciben o no una remuneración por hacerlo.

Como se ha podido ver en los primeros párrafos de esta sección, los estándares de TI no hacen distinción entre actores que realizan actividades de cabildeo en función de obtener o no un beneficio material o económico por realizarlas. Por su parte, los estándares de la OCDE son más flexibles, puesto que en principio recomiendan que las reglas y pautas deben dirigirse principalmente a aquellos que reciben compensación por realizar actividades de cabildeo; pero abre la puerta a que la definición de actividades de cabildeo también debe considerarse de manera más amplia e inclusiva para proporcionar igualdad de condiciones para los grupos de interés, ya sean empresas o entidades sin fines de lucro, que tienen como objetivo influir en las decisiones públicas. La reseña que el documento de la OCDE hace en relación a cómo los distintos países regulan este aspecto nos muestra que en general las reglas sobre cabildeo se aplican a quienes obtienen una remuneración por realizar este tipo de actividad o bien que la realizan de manera organizada y de forma regular, mientras que organizaciones como fundaciones caritativas, Iglesias y los llamados *think tanks*¹⁵⁵ suelen estar excluidas del alcance de dichas reglas, así como las comunicaciones producidas a partir de una petición de información por parte de los servidores públicos.¹⁵⁶

¹⁵⁵ El término anglosajón *think tank* se refiere a institutos de investigación, centros de pensamiento o de reflexión sobre distintas temáticas.

¹⁵⁶ OECD, *op. cit.*, pp. 41-44.

La ley chilena sobre esta materia nos puede dar una perspectiva y una orientación interesantes. Se trata de la “Ley 20730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”.¹⁵⁷ Esta ley, más que excluir a cierto tipo de actores de su regulación, opta por excluir cierto tipo de actividades, según lo dispone su artículo 6o., a saber:

Artículo 6o. No obstante lo señalado en el artículo precedente,¹⁵⁸ no están regulados por esta ley:

1) Los planteamientos o las peticiones realizados con ocasión de una reunión, actividad o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones.

2) Toda declaración, actuación o comunicación hecha por los sujetos pasivos¹⁵⁹ en el ejercicio de sus funciones.

3) Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo.

4) La información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia.

5) Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, por una persona, su cónyuge o pariente hasta el tercer grado por consanguinidad y segundo de afinidad en la línea recta y hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad en la colateral, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos o de selección.

6) Las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado.

Asimismo, la regulación chilena, basada en la referida Ley 20730, distingue entre *lobby* y “gestión de interés particular”. En su artículo 2o., al primero lo define como

¹⁵⁷ Publicada el 8 de marzo de 2014.

¹⁵⁸ El artículo precedente de esta ley, es decir, el artículo 5o., se refiere a las actividades reguladas por dicha ley, destinadas a influir sobre un listado de decisiones que se precisan en el propio artículo 5o.

¹⁵⁹ Los “sujetos pasivos” son los servidores públicos destinatarios o receptores de las actividades de cabildeo.

...aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3o. y 4o.¹⁶⁰

Al segundo lo define como

...aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3o. y 4o.¹⁶¹

Sin embargo, ambos tipos de actores están sujetos a las mismas reglas en relación con los diversos registros que organiza dicha ley.¹⁶²

Hacemos dos observaciones respecto de la referida ley chilena. Primero, no sólo regula el cabildeo ante el Poder Legislativo, sino ante el Poder Ejecutivo y ante la administración pública. Segundo, distingue entre los sujetos que reciben una remuneración por realizar sus actividades y los sujetos que no reciben remuneración alguna. Sin embargo, como ya mencionamos, la ley regula a ambos: los deberes y responsabilidades son iguales para los dos tipos de sujeto.

Junto con Rubio Núñez, consideramos que cualquier grupo, asociación, empresa o ciudadano que pretende influir ante los poderes públicos debiera obtener una misma acogida por parte de la regulación. De hecho, y a mayor abundamiento, este autor recomienda desechar el criterio de la finalidad del cabildeo (influir en las decisiones públicas), así como el criterio de

¹⁶⁰ Aclara el párrafo segundo del numeral 1) del artículo 2o. de esta ley que “Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas”.

¹⁶¹ Es decir, este tipo de gestión no es remunerada, a diferencia de la categoría anterior.

¹⁶² Esta misma ley define al “interés particular” como “cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada”; y al lobista como “La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos”. Véanse los numerales 4) y 5) de la referida Ley 20730.

la naturaleza del interés defendido como elementos determinantes para la regulación,¹⁶³ y explorar en cambio la vía del tipo de acción, es decir, el tipo de actividad realizada, que en esencia tiene que ver con la “comunicación directa o indirecta” con quienes toman las decisiones públicas, para que todos los sujetos involucrados en ese tipo de actividad estén sujetos a los mismos requisitos de transparencia y de integridad.¹⁶⁴

2. Las reglas sobre el registro de cabilderos

El número 5 de los Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en el *Lobbying* establece que los países deben proporcionar un grado adecuado de transparencia para garantizar que los funcionarios públicos, los ciudadanos y las empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de cabildeo. Asimismo, dicho principio establece que la divulgación de las actividades de cabildeo debe proporcionar información suficiente y pertinente sobre los aspectos clave de las actividades de cabildeo para permitir el escrutinio público, debiendo equilibrarse cuidadosamente con consideraciones de exenciones legítimas, en particular la necesidad de preservar la información confidencial en el interés público o de proteger la información sensible al mercado cuando sea necesario. Específicamente, el principio 5 recomienda que los sistemas de registro deben contener información sobre quiénes ejercen cabildeo, cuál es el objetivo de éste, quiénes se benefician del cabildeo y cuáles son las oficinas públicas que son los sujetos pasivos de este, así como datos sobre cuánto se gasta en el cabildeo. Asimismo, para servir adecuadamente al interés público, la divulgación sobre las actividades de cabildeo y los cabilderos debe almacenarse en un registro disponible públicamente y debe actualizarse de manera oportuna, para pro-

¹⁶³ Rubio Núñez se pronuncia en contra de hacer una discriminación a priori en función de una identificación previa de los intereses de quienes realizan actividades de cabildeo, calificándoles como “intereses generales” (como por ejemplo, los que podrían ser de las ONG) o “intereses particulares” (como podrían ser los de las empresas). Para este autor, “Esto nos conduce a una segunda fase de la reflexión, que tendería a identificar el interés general con la ausencia de ánimo de lucro, atribuyendo un extra de legitimidad a aquellos que defienden causas en las que no hay un interés lucrativo directo, algo que, resulta aventurado al identificar el ánimo de lucro con el interés personal y, lo que es más significativo, la ausencia del mismo con el interés general”. Rubio Núñez, Rafael, “La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 406-408.

¹⁶⁴ *Idem*.

porcionar información precisa que permita un análisis eficaz por parte de funcionarios públicos, ciudadanos y empresas.¹⁶⁵

Por su parte, el número 6 de los Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en el *Lobbying* establece que los países deben permitir que las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, los medios de comunicación y el público en general, monitoreen las actividades de cabildeo. Según este principio, el público tiene derecho a saber cómo las instituciones públicas y los funcionarios públicos tomaron sus decisiones, incluido, cuando corresponda, quién presionó sobre temas relevantes. Además, se recomienda que los países deberían considerar el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, como Internet, para que la información sea accesible al público de manera rentable. Una sociedad civil vibrante —se dice en el principio 6— que incluya observadores, “perros guardianes”, grupos de ciudadanos representativos y medios de comunicación independientes es clave para garantizar un escrutinio adecuado de las actividades de cabildeo. El gobierno también debería considerar la posibilidad de facilitar el escrutinio público indicando quién ha tratado de influir en los procesos legislativos o de formulación de políticas; por ejemplo, divulgando una “huella legislativa”¹⁶⁶ que indique los grupos de presión consultados en el desarrollo de iniciativas legislativas. Para la OCDE, asegurar el acceso oportuno a dicha información permite la inclusión de diversas visiones de la sociedad y de las empresas para brindar información equilibrada en el desarrollo e implementación de las decisiones públicas.¹⁶⁷

En México, el RCD contempla la formación de un registro de cabildeos en su artículo 264. En relación con las reglas relativas a este registro, cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, se trata de un registro de carácter obligatorio, ya que, como dispone el párrafo 1 del artículo 264 del Reglamento, “Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, *con los datos proporcionados por quienes se registren*”.¹⁶⁸

Asimismo, el RCD indica en su artículo 267, párrafo 1, cuáles datos deben proporcionarse por parte de los sujetos obligados al inscribirse en el

¹⁶⁵ OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379. 2010.

¹⁶⁶ Más adelante en este capítulo nos referiremos al concepto de “huella legislativa”.

¹⁶⁷ *Idem*.

¹⁶⁸ El énfasis es nuestro.

referido registro público, tales como nombre del solicitante, copia de identificación, domicilio y una relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.¹⁶⁹

Además de lo dispuesto por el RCD, el denominado “Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establece el registro público de cabilderos y cabilderos y las actividades que se desarrollan dentro de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, durante la LXV Legislatura” (en adelante el Acuerdo de la CD)¹⁷⁰ es más específico en cuanto al procedimiento para inscribirse como cabildero. Por ejemplo, la inscripción se realiza vía electrónica; es obligatoria para ejercer actividades de cabildeo y es gratuita.¹⁷¹

En relación con el Senado, cabe señalar que a pesar de que el RSR¹⁷² no establece la obligación de crear un registro público de cabilderos, el “Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determinan los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores” (en adelante Acuerdo del S) sí lo hace, definiendo una serie de requisitos para registrarse como cabildero.¹⁷³ No transcribiremos aquí el listado de los requisitos establecidos por este Acuerdo, que se refieren básicamente a datos de identificación y localización de los solicitantes. Solamente mencionamos el requisito de incluir en su solicitud una “Declaración de interés, en donde señale los temas a tratar en el ejercicio de su gestión; las comisiones legislativas y/o senadoras o senadores ante quienes acudirá para el desarrollo de sus actividades de cabildeo, así como el nombre de la persona cuyos intereses represente en la actividad de cabildeo”.

¹⁶⁹ En sus otros tres párrafos, el artículo 267 del RCD dispone lo siguiente: “2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante. 3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara. 4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente”.

¹⁷⁰ Fechado el 12 de octubre de 2021. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, número 5924-A, 9 de diciembre de 2021.

¹⁷¹ Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/dic/20211209-A.pdf>.

¹⁷² A diferencia del Reglamento de la Cámara de Diputados, el Reglamento del Senado es muy escueto en el establecimiento de reglas referidas al cabildeo. De esta manera, mientras que el primero de esos reglamentos regula al cabildeo en seis artículos (varios de ellos con diversos párrafos), el segundo solamente lo hace a través de dos artículos, cada uno de ellos con dos párrafos (los artículos 298 y 299).

¹⁷³ Fechado el 29 de septiembre de 2021, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-10-05-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_Padron_Cabilderos.pdf.

Sin entrar en mayores detalles, en ambas cámaras el procedimiento de registro implica que las mesas directivas examinan los documentos entregados por los interesados, para después determinar qué personas físicas y/o morales acreditaron los requisitos correspondientes. En la Cámara de Diputados, la presidencia designará a dos de las o los secretarios de la mesa directiva, quienes serán responsables de integrar el padrón de cabilderos, así como de su actualización. Hecho lo anterior, el presidente de la Cámara de Diputados designará a uno de los secretarios de la mesa directiva, quien será el responsable de integrar el padrón de cabilderos, así como su actualización. Dichos secretarios(as) tienen atribuciones, entre otras cosas, para integrar el padrón y para publicar en la *Gaceta Parlamentaria*, en la Plataforma Nacional de Transparencia y en la página de Internet de la Cámara de Diputados, al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, la información actualizada respecto del padrón.¹⁷⁴

En el Senado, la presidencia designará a una secretaria y/o secretario de la mesa directiva como responsable para llevar el registro de cabilderos, integrar el padrón, actualizarlo y supervisar su difusión, para lo cual se contará con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva. Asimismo, la Secretaría de la Mesa Directiva designada para ello publicará en la página electrónica del Senado el registro de las personas que queden integradas en el padrón público de cabilderos del Senado de la República.¹⁷⁵

Ni el Reglamento de la Cámara de Diputados ni el mencionado Acuerdo de la CD indican qué información debe contener el padrón de cabilderos que se hace público.

En el Senado, el acuerdo correspondiente dispone que el padrón público de cabilderos contendrá la siguiente información: *a)* nombre de la persona física y/o moral que acreditó los requisitos correspondiente; *b)* nombre de la persona física y/o moral a cuyo favor realizará la actividad de cabildeo; *c)* la comisión, comisiones, senadoras y/o senadores ante quienes se realizarán las actividades de cabildeo; *d)* los temas de interés en que participará; *e)* número de acreditación que le corresponde.¹⁷⁶

Ahora bien, como se manifiesta en un documento de la OCDE, según una encuesta realizada por esa organización a cabilderos en 2013,¹⁷⁷ la información que los entrevistados consideran es más importante hacer pública para efectos de escrutinio y monitoreo son los nombres de los cabilderos

¹⁷⁴ Resolutivos quinto y sexto del Acuerdo de la CD.

¹⁷⁵ Resolutivos décimo tercero y décimo cuarto del Acuerdo del S.

¹⁷⁶ Resolutivo décimo cuarto del Acuerdo del S.

¹⁷⁷ OECD 2013 Survey on Lobbying. 2013.

o de los despachos de cabildeo, los nombres de sus empleadores (es decir, quienes los contratan), información sobre si quienes realizan cabildeo fueron previamente servidores públicos, sus contribuciones a campañas políticas y datos de contacto. Mientras que a partir de una encuesta similar realizada a legisladores, éstos opinaron que la información que es más relevante hacer pública es la relativa a los nombres de los cabilderos y de los despachos de cabildeo, sus contribuciones a campañas políticas, los nombres de las empresas matrices que se benefician de las actividades de cabildeo, la fuente y los montos de cualquier tipo de recursos gubernamentales recibidos por alguna entidad representada por un cabildero, y los gastos involucrados en el desempeño de las actividades de cabildeo.¹⁷⁸

Según los estándares de TI, entre otras cosas, el registro de cabilderos debe contener información sobre:

- (a) la identidad de los lobistas
- (b) el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados
- (c) el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)
- (d) la institución destinataria y/o el cargo público implicado
- (e) el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby
- (f) toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos
- (g) gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)
- (h) fuentes de financiación, por cliente y por dossier
- (i) todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie
- (j) cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares
- (k) fondos públicos recibidos.¹⁷⁹

Como se puede apreciar, las reglas sobre el cabildeo legislativo en México distan mucho de estos estándares. Destaca un aspecto crucial, que no está contemplado en la normativa sobre cabildeo existente en México; es el relativo al deber de los cabilderos de informar, para efectos de incorporar al registro público correspondiente, sobre los aspectos financieros de sus actividades, específicamente las cantidades que reciben los cabilderos por realizar dichas actividades y los gastos en que incurren con motivo de ellas.

Por tanto, idealmente por ley o si no por lo menos en los reglamentos, todos los cabilderos deberían informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deban dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo los nombres de los servidores

¹⁷⁸ OECD, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, *op. cit.*, p. 54.

¹⁷⁹ Access Info Europe *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

públicos receptores del cabildeo, sus niveles dentro de la estructura gubernamental correspondiente, así como el nombre de los órganos en que trabajan, el tema sobre el que se realizó la actividad de cabildeo, las cantidades recibidas por el cabildero para realizar dicha actividad, o, si se trata de una empresa que ejerce por sí misma la actividad de cabildeo, el gasto ejercido en relación con esa labor.¹⁸⁰

En relación con la presentación de informe de actividades por parte de los cabilderos registrados, el Acuerdo de la CD no dispone nada al respecto, como sí lo hace el Acuerdo del S en su resolutivo vigésimo segundo (el informe tiene que ser bimestral, y se presenta ante la secretaría de la mesa directiva).¹⁸¹ En vista de las anteriores consideraciones, creo conveniente que en la ley y/o en los reglamentos de ambas cámaras se establezcan reglas más detalladas sobre la obligación de presentar informes periódicamente por parte de los cabilderos.

Por último, y en relación con el sistema de registro, el documento de la OCDE hace la observación de que los países interesados en regular el cabildeo deben buscar un equilibrio entre los costos y la carga administrativa por la recolección y el manejo de la información relativas a las actividades de cabildeo (y los costos de monitorear que las reglas establecidas se cumplan), y los beneficios obtenidos de ello. Esto ha llevado a algunos países¹⁸² a buscar mecanismos para disminuir la carga administrativa. Por ejemplo, algunos países han decidido no registrar comunicaciones que de alguna manera ya son de conocimiento público (presentaciones formales ante comisiones legislativas, audiencias públicas, mecanismos de consulta previstos en las leyes, y otro tipo de información vinculada a los procesos de decisión pública que ya sean del dominio público). En otros casos se ha optado por establecer un umbral, más allá del cual los cabilderos están obligados a registrarse,

¹⁸⁰ Una sugerencia parecida se encuentra en International Transparency España, *op. cit.*, p. 127. Como otra referencia, también puede señalarse que en Lituania los cabilderos deben presentar un informe anual sobre sus actividades a través de un sistema de registro. Además de los nombres, direcciones, números telefónicos, un cabildero registrado debe informar sobre los ingresos recibidos por realizar dichas actividades, los gastos ejercidos relacionados con las mismas, y el nombre o título de la ley en que trataron de influir (y dichos informes se publican en el *Diario Oficial* de Lituania). Véase Transparency International, *Anti-Corruption Helpdesk, Providing on-demand research to help fight corruption, Legislative Footprint*, Transparency International, 2013, disponible en: <https://knowledgehub.transparenc.org/helpdesk/international-experiences-with-legislative-footprint>.

¹⁸¹ Resolutivo vigésimo segundo del Acuerdo del S: “Las personas que integren el padrón de cabilderos rendirán un informe bimestral de sus actividades a la Secretaría de la Mesa Directiva; en caso contrario, se cancelará su registro”.

¹⁸² Como Canadá, Eslovenia y Estados Unidos.

bajo la idea de liberar de trabajo administrativo a los órganos de registro y monitoreo de este tipo de actividad, para que solamente se dediquen a hacerlo respecto de sujetos que cabildeen como una actividad regular (y no ocasional, *ad hoc*). Por ejemplo, la Ley de *Lobbying* the Canadá excluye de su definición de cabilderos internos (“*in-house lobbying*”) a aquellos que dedican un tiempo por debajo de cierto número de horas, y a aquellos cuyo trabajo no es remunerado; y otros países optan por incluir dentro de su regulación a aquellos actores que gastan en actividades de cabildeo sumas de dinero por encima de cierta cantidad.¹⁸³ Además, recomendando el citado documento de la OCDE, que debiera existir una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del sector público (puede crearse un órgano nuevo o reorganizar uno existente para controlar esta área).¹⁸⁴

3. Las reglas sobre la “huella legislativa”

La «huella legislativa» se refiere a la capacidad por parte de los ciudadanos, gracias a instrumentos, como la publicidad de las agendas y reuniones de los legisladores con cabilderos, de conocer quién ha influido en la redacción de la norma tal como se ha aprobado. Con ella se busca incorporar una memoria de análisis de trazabilidad digital que esté a disposición del público. La idea fundamental consiste en que, a través de la página *web* de las cámaras legislativas, se pueda informar desde el principio, sobre el desarrollo del proceso legislativo y los sucesivos cambios que va experimentando una pieza de legislación. Por ello, como recomienda Transparencia Internacional, deberían introducirse en la normativa correspondiente, reglas que obliguen a generar una «huella legislativa» en el ámbito parlamentario, con el objetivo de facilitar el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detallados del proceso legislativo, y las reuniones que los legisladores mantienen con terceras partes.¹⁸⁵

En un documento publicado en la página web de la Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, Christian On Fri explica cuáles son las funciones de la huella legislativa.¹⁸⁶ En primer lugar, es

¹⁸³ Por no hablar del establecimiento de sistemas de registro electrónico y automático, que también aligeran la carga administrativa. Véase OECD, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

¹⁸⁴ Sugerencia parecida se encuentra en International Transparency España, *op. cit.*, p. 127.

¹⁸⁵ International Transparency España, *op. cit.*, pp. 96-128.

¹⁸⁶ On Fri, Christian, *Making the Case for a Legislative Footprint in the EP*, 7 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.aalep.eu/making-case-legislative-footprint-ep>.

una herramienta para el monitoreo de cuáles son los grupos de interés con quienes los legisladores se reúnen, a quiénes reciben y a quiénes escuchan dentro del procedimiento de elaboración de las leyes. Esto permite identificar “cabildeo asimétrico” y falta de equilibrio en la información e insumos que llegan a los tomadores de decisiones públicas. Con ello se abre la posibilidad de que los legisladores sean cuestionados o tengan que dar explicaciones sobre las razones por las que tuvieron reuniones con ciertos actores y no con otros. Asimismo, la huella legislativa puede ser un instrumento útil para que los propios legisladores evalúen la conducta, las decisiones y los acuerdos de sus colegas en el Congreso (es decir, la huella legislativa refuerza la transparencia entre los propios legisladores). Además, la huella legislativa representa una oportunidad para que los legisladores envíen una señal a sus electores o representados acerca de cuáles son las cuestiones, los valores, los criterios que les interesan y que toman en cuenta en la elaboración de las leyes.

Ahora bien, el artículo 266 del RCD se refiere a la huella legislativa en los siguientes términos:

Artículo 266.

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.
2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.¹⁸⁷
3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Por su parte, el Acuerdo de la CD dispone lo siguiente:

Décimo séptimo. Las Comisiones deberán incorporar en sus informes de labores todo lo relativo a las actividades de cabildeo que se hayan desarrollado en el periodo correspondiente. Para ello, deberán señalar los documentos recibidos que tengan relación con iniciativas, minutas, puntos de acuerdo, proyectos o decretos materia de su competencia, así como los nombres de los cabilderos que los hayan entregado o promovido.

¹⁸⁷ El artículo 244 del RCD dispone lo siguiente: “1. Las comisiones, comités y órganos de gobierno de la Cámara tendrán sitios de Internet dentro de la página electrónica de la Cámara, con el fin de difundir sus actividades. Cada órgano será responsable de los contenidos vertidos y de actualizarlos permanentemente”.

En relación con este tema, el segundo párrafo del artículo 298 del RSR solamente establece que “Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses”, pero no se refiere específicamente a informar sobre los documentos u otro tipo de comunicaciones que reciban por parte de los cabilderos. Por su parte, el referido Acuerdo del S contiene en el resolutivo décimo quinto una formulación demasiado general, que no permite hablar de una verdadera obligación de integrar una huella legislativa en los términos arriba explicados. El resolutivo décimo quinto del Acuerdo del S dispone lo siguiente:

Décimo Quinto. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 298.2 del Reglamento del Senado, una vez publicado el padrón de cabilderos, las comisiones, las senadoras y los senadores informarán por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos, por personas bajo la pretensión de cabildeo en la promoción de sus intereses o de terceros.

El informe antes señalado contendrá todos los datos que permitan la identificación indubitable de dichas personas y se publicará en la *Gaceta* del Senado.

El término “documentos de cabildeo” empleado por el artículo 266 del RCD de la Cámara de Diputados es muy general, y quizá podría convenir especificar con mayor detalle qué tipo de documentos son los que deben incluirse dentro de dicho concepto. Eso es lo que recomienda, por ejemplo, *Access Info Europe* al listar los siguientes tipos de documento: documentos directamente relacionados con un proceso de toma de decisión pública; sugerencias y recomendaciones; informes, investigaciones u otros documentos (incluso si no fueron escritos explícitamente para informar un proceso de toma de decisión pública en particular); comunicados, declaraciones de prensa, boletines de prensa y otro material escrito enviado a una autoridad pública. Asimismo, recomienda esta organización, establecer en la regulación la frecuencia con la que se deben publicar todos estos (por ejemplo, no más allá de quince días después de la recepción del documento correspondiente). Además, recomienda *Access Info Europe* la posibilidad de que, a petición de alguna parte interesada, se pueda hacer pública la correspondencia, los correos electrónicos y los mensajes de texto enviados por los cabilderos a los servidores públicos, e incluso registros de llamadas telefónicas realizadas por los cabilderos y dirigidas a los servidores públicos.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Access Info Europe, “Lobbying Transparency via the Right to Information”, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

Independientemente de lo que dicen los reglamentos y acuerdos de ambas cámaras, y sin haber realizado un estudio exhaustivo de todos los informes de las comisiones de dictamen legislativo de dichos cuerpos colegiados, a partir del examen de una muestra de los referidos informes no encontramos referencia alguna a actividades de cabildeo ni a documentos recibidos con motivo de esas actividades. Es muy probable que, como sucede en tantas otras áreas de nuestra normativa jurídica, nos encontremos en este caso ante un problema de implementación y eficacia de las normas.

4. *Régimen de responsabilidades y sanciones*

¿Cuáles son las sanciones por incumplir los deberes y obligaciones relativos a la regulación del cabildeo ante las cámaras del Congreso de la Unión?

Respecto de los diputados y el personal de apoyo de la cámara baja, el RCD dispone lo siguiente en su artículo 265:

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

2. Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo, en especie, o cualquier otro tipo de beneficio de cualquier naturaleza por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la Cámara de Diputados.

3. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Las leyes a las que se refiere el artículo 265.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en materia de responsabilidad política, y vinculada al procedimiento de juicio político); la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (en materia de responsabilidad administrativa) y el Código Penal Federal (en materia de responsabilidad penal, en relación con conductas que pudieran configurar delitos como el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias, el cohecho, el peculado y el enriquecimiento ilícito).

Respecto de los cabilderos, el artículo 268.1 del RCD dispone que la mesa directiva podrá suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

Por su parte, el resolutivo décimo sexto del Acuerdo de la CD establece la posibilidad de que la mesa directiva suspenda o cancele el registro de algún cabildero, en los siguientes términos:

Décimo sexto. El registro autorizado será vigente únicamente durante la LXV Legislatura y podrá ser suspendido o cancelado por la Mesa Directiva si su actividad no se sujeta a lo establecido en el numeral décimo cuarto¹⁸⁹ o si incurre en las conductas determinadas en el numeral décimo quinto¹⁹⁰ del presente acuerdo.

La suspensión o cancelación de la inscripción en el padrón de cabilderos implica el no poder realizar actividades de cabildeo, por lo dispuesto en el resolutivo séptimo, inciso a), del Acuerdo de la CD: “a) La inscripción en el padrón es requisito obligatorio para ejercer actividades de cabildeo dentro de la Cámara de Diputados”.

Por su parte, el artículo 299 del RSR se refiere a la posibilidad de sanciones a los senadores o al personal de apoyo del Senado, de manera similar a como lo hace el Reglamento de la Cámara de Diputados:

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

¹⁸⁹ El resolutivo décimo cuarto del Acuerdo de la CD se refiere a los deberes de las cabilderas y cabilderos que han obtenido su registro en el padrón correspondiente, e incluye la obligación de portar en todo momento la identificación otorgada por la mesa directiva; presentarse con el Enlace Técnico en las comisiones de su interés, antes de comenzar su labor de cabildeo; informar a las secretarías de la mesa directiva correspondientes de los cambios de la información que hayan proporcionado al momento de registrarse; observar las normas internas de la Cámara de Diputados relacionadas con su labor; dirigirse con respeto a los legisladores y al personal de la cámara; desempeñar sus funciones a través de las conductas legítimas permitidas por la CPEUM y las normas internas de la cámara; conducirse con verdad; y realizar sus labores de cabildeo exclusivamente en las comisiones respecto de las cuales hayan obtenido su registro.

¹⁹⁰ Resolutivo décimo quinto del Acuerdo de la CD: “En las actividades de cabildeo, la Mesa Directiva velará porque los servidores públicos o el personal de apoyo de la Cámara de Diputados se abstengan de incurrir en las prohibiciones establecidas en los artículos 264, numeral 3, y 265, numerales 1 y 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados”.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Asimismo, los resolutivos vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto del Acuerdo del S establecen la posibilidad de cancelar el registro como cabildero, en los siguientes términos:

Vigésimo Segundo. Las personas que integren el padrón de cabilderos rendirán un informe bimestral de sus actividades a la Secretaría de la Mesa Directiva; en caso contrario, se cancelará su registro.

Vigésimo Tercero. La falsedad de cualquier información aportada por la persona que forme parte del padrón de cabilderos implicará la cancelación del registro.

Vigésimo Cuarto. Las personas que formen parte del padrón de cabilderos solamente podrán ingresar a las áreas del Senado que tengan relación con las actividades que pretendan desarrollar. Su permanencia en las instalaciones se sujeta a la duración de dichas actividades y, en todo momento, deberán guardar el respeto a las senadoras y senadores de la República.

En caso de que los cabilderos registrados realicen actos que, a juicio de los órganos del Senado o de las senadoras y senadores, constituyan conductas contrarias al buen comportamiento, lo informarán a la Mesa Directiva para que ésta determine lo conducente.

Algo crucial en este tema de responsabilidades y sanciones es determinar cómo se verifica y quién vigila que los cabilderos cumplan con sus deberes, sobre todo aquellos relativos a hacer pública cierta información. El “cómo” varía en los distintos países, e incluye mecanismos para verificar que toda la información requerida ha sido efectivamente entregada; revisión y auditorías aleatorias de algunos o de todos los registros y de los informes de gastos; la disponibilidad pública de la información que consta en los registros; disponibilidad pública de los informes que los cabilderos presentan sobre sus actividades y sobre sus gastos, y esquemas para que los ciudadanos puedan denunciar violaciones e incumplimiento de las normas que regulan el cabildeo.¹⁹¹

Y en cuanto al “quién” ejerce el control, monitoreo y vigilancia del cumplimiento de las normas, la tendencia general entre los países de la OCDE es asignar esa tarea a un órgano especializado, como en Canadá,¹⁹² o bien a un órgano que se encargue de vigilar temas de integridad

¹⁹¹ OECD, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

¹⁹² En este país, el órgano encargado de este tipo de tareas se denomina “*Office of the Commissioner of Lobbying*”.

de los servidores públicos con un alcance más amplio, como en Eslovenia.¹⁹³

Por último, en el derecho comparado se puede apreciar que las sanciones van desde “nombrar y avergonzar” (*naming and shaming*), o bien la suspensión o cancelación del registro como cabildero, y, por tanto, de la posibilidad de ejercer ese tipo de actividad, hasta multas y penas de prisión.

Por ejemplo, la Lobbying Disclosure Act de Estados Unidos establece que quien a sabiendas de que tiene deber de hacerlo, no corrija documentación incorrecta o defectuosa dentro de los sesenta días posteriores a la notificación que para el efecto les haya hecho el secretario del Senado o el secretario de la Cámara de Representantes, o no cumpla con cualquier otra disposición de dicha ley, se le impondrá una multa de no más de 200,000 dólares, dependiendo del alcance y la gravedad de la violación. Asimismo, se dispone en dicha ley que quien “consciente y corruptamente” (*“knowingly and corruptly”*) no cumpla con cualquier disposición de la mencionada ley, podrá ser sujeto a una pena de prisión de no más de cinco años.

Sin embargo, el documento de la OCDE observa que en los países que pertenecen a dicha organización la normativa correspondiente no contempla sanciones, o bien existe un bajo nivel de implementación de las sanciones previstas.¹⁹⁴

En Chile, la ya mencionada ley sobre *lobbying* establece una serie de obligaciones para quienes realizan cabildeo, así como las sanciones a las que se pueden hacer acreedores quienes no las cumplan. De esta manera, el artículo 12 de dicha ley dispone lo siguiente:

Artículo 12. Las personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

1. Proporcionar de manera oportuna y veraz a las autoridades y funcionarios respectivos, la información señalada en esta ley, cuando ésta les sea requerida, tanto para solicitar audiencias o reuniones, como para efectos de su publicación.
2. Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, el nombre de las personas a quienes representan, en su caso.
3. Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, si reciben una remuneración por las gestiones.

¹⁹³ En este país, el órgano encargado de la aplicación de las normas que regulan el cabildeo se encarga a un órgano autónomo denominado Comisión para la Prevención de la Corrupción de la República de Eslovenia.

¹⁹⁴ OECD, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

4. Proporcionar, en el caso de las personas jurídicas, la información que se les solicite respecto de su estructura y conformación, sin que en caso alguno les sea obligatorio suministrar información confidencial o estratégica. Dicha información será solicitada a través de un formulario que, para estos efectos, elaborará el Ministerio Secretaría General de la Presidencia respecto de los sujetos pasivos señalados en el artículo 3o. y en los numerales 1), 4) y 7) del artículo 4o., y el organismo a cargo de cada registro, respecto de aquellos individualizados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4o., de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento y demás normativa a que hace referencia el artículo 10.

En cuanto a las sanciones, el mismo artículo 12 de la citada ley chilena establece lo siguiente:

La omisión inexcusable de la información requerida en el inciso anterior o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, por parte de las personas señaladas en dicho inciso, será penada con la multa señalada en el artículo 8o.

Tales personas deberán informar a sus clientes o representados de las obligaciones a las que están sujetas en virtud de esta ley.¹⁹⁵

Asimismo, el artículo 16 de la ley chilena sobre cabildeo dispone lo siguiente, también en relación con el tema de las sanciones:

Artículo 16. La omisión inexcusable de la información que conforme a esta ley y su reglamento debe incorporarse en alguno de los registros establecidos en el artículo 7o., o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, se sancionará, respecto de las personas señaladas en el artículo anterior, con multa de veinte a cincuenta unidades tributarias mensuales, de acuerdo al procedimiento señalado en dicho artículo, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderles.

Como se puede apreciar, en México existe margen para endurecer las sanciones aplicables a los cabilderos que incumplan con los deberes que establece la LOCG, los reglamentos y los acuerdos de las cámaras del Congreso de la Unión, sanciones que vayan más allá de la pérdida del registro como cabilderos y, por supuesto, que sean aplicadas respetando las forma-

¹⁹⁵ El artículo 8o. de la referida ley dispone que “El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle”.

lidades esenciales del procedimiento y debidamente fundadas y motivadas, como lo exigen los artículos 14 y 16 de la CPEUM.

IV. EL CONTROL SOBRE LA AGENDA PÚBLICA DE LOS CARGOS PÚBLICOS

No hay que perder de vista que un elemento adicional para dar transparencia a las actividades de cabildeo se encuentra en lo que la doctrina denomina *la agenda pública de los cargos públicos*. Como afirma Rubio Núñez, esto permite conocer a los actores que están participando activamente en las decisiones públicas haciendo llegar sus puntos de vista y propuestas a quienes toman las decisiones públicas fuera de los trámites formales establecidos.¹⁹⁶ Esta fórmula implica hacer públicos los informes periódicos de entrevistas de los servidores públicos receptores del cabildeo con los distintos grupos de interés, así como del contenido de las mismas, anexando un resumen de los temas tratados en los encuentros que se hayan tenido.

En relación con este tema, *Access Info Europe* recomienda que las autoridades públicas deberían publicar las agendas de los servidores públicos con poder de decisión (*senior public officials*), y dar información amplia sobre las reuniones con grupos de interés y cabilderos a las que han asistido y, en la medida de lo posible, de las reuniones programadas. Para esta organización, este tipo de reunión es una de las principales formas en que las decisiones públicas son influidas, por lo que es esencial que el público sepa cuáles reuniones se han realizado, entre quiénes, qué se discutió y los acuerdos a los que eventualmente se haya llegado.¹⁹⁷

Resulta interesante destacar que la Ley 20.730, que regula el *Lobby* y las gestiones que representan intereses particulares ante autoridades y funcionarios de Chile, establece un complejo sistema de “registros de agenda pública” que están obligados a llevar autoridades administrativas y legislativas. El artículo 8o. de esta ley ordena que dichos registros deberán consignar:

- 1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5o.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Rubio Núñez, *op. cit.*, “La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo...”, pp. 416 y 417.

¹⁹⁷ Access Info Europe, “Lobbying Transparency via the Right to Information”, *op. cit.*, pp. 4-6.

¹⁹⁸ Artículo 5o. Las actividades reguladas por esta ley son aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones: 1) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de

En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.

El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle.

2) Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en esta ley, en el ejercicio de sus funciones.

Deberá publicarse en dicho registro el destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió.

3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones.

En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede.

Se exceptuarán de esta obligación aquellas reuniones, audiencias y viajes cuando su publicidad comprometa el interés general de la Nación o la seguridad nacional.

De éstos se rendirá cuenta anual, en forma reservada, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General o de quien éste delegue, respecto de los sujetos pasivos señalados en el artículo 3o. y en los numerales 1), 2), 4) y 7) del artículo 4o. En el caso de los sujetos pasivos señalados en los números 3), 5), 6) y 8) del artículo 4o., dicha rendición se realizará ante quien tenga la potestad sancionatoria, de acuerdo a las normas del Título III.

actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3o. y 4o. 2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones. 3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento. 4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones. Asimismo, se comprenden dentro de las actividades reguladas por esta ley, aquellas destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los numerales precedentes.

Asimismo, el artículo 9o. de la referida ley chilena establece que la información contenida en los registros de agenda pública será publicada y actualizada, al menos una vez al mes, en los sitios electrónicos a que hace referencia el artículo 7o. de la ley 20.285, sobre acceso a la información pública. Asimismo, dispone este artículo que el Consejo para la Transparencia pondrá a disposición del público estos registros en un sitio electrónico, debiendo asegurar un fácil y expedito acceso a estos.

Por último, nos interesa hacer una breve referencia al Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional de la Argentina,¹⁹⁹ en cuyos considerandos se menciona que la publicidad de la gestión de intereses es necesaria, a efectos de que se conozcan los encuentros que mantienen con funcionarios públicos las personas que representan un interés determinado, así como el objetivo de estos encuentros, para que grupos sociales interesados, ya sean empresariales, profesionales o ciudadanos en general, puedan acceder a tal información. Entre sus normas principales se encuentran las siguientes:

- A) El Reglamento tiene por objeto regular la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 1).
- B) Se entiende por gestión de intereses a los fines del Reglamento, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2o.).
- C) Los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional mencionados en el artículo 4o. del Reglamento están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto consista en las actividades definidas en el artículo 2o. como gestión de intereses. A tal efecto, debe preverse la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, conforme a las pautas determinadas por los artículos 5o. y 6o. del Reglamento (artículo 3o.).
- D) Se encuentran obligados a registrar las audiencias de gestión de intereses, los siguientes funcionarios: *a)* presidente de la nación; *b)* vicepresidente de la nación; *c)* jefe de gabinete de ministros; *d)* mi-

¹⁹⁹ Decreto 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional de la Argentina, publicado el 4 de diciembre de 2003.

nistros; *e*) secretarios y subsecretarios; *f*) interventores federales; *g*) autoridades superiores de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional; *h*) agentes públicos con función ejecutiva cuya categoría sea equivalente a director general. Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que dependa jerárquicamente y que cumpla funciones de dirección, asesoramiento, elaboración de proyectos o que tenga capacidad de influir en las decisiones de los sujetos enumerados en el presente artículo, debe comunicar tal requerimiento por escrito al superior obligado, en un plazo no mayor de cinco días a efectos de que éste proceda a su registro (artículo 4o.).

- E) Cada una de las personas y/o entidades enumeradas en el artículo 2o. debe implementar su propio registro de audiencias de gestión de Intereses conforme a un modelo definido en un anexo (anexo IV) del propio Reglamento (artículo 5o.).
- F) Los registros deben contener: *a*) solicitudes de audiencias; *b*) datos del solicitante; *c*) intereses que se invocan; *d*) participantes de la audiencia; *e*) lugar, fecha, hora y objeto de la reunión; *f*) síntesis del contenido de la audiencia; *g*) constancias de las audiencias efectivamente realizadas (artículo 6o.).
- G) La información contenida en los registros de audiencias de gestión de intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a fin de garantizar su libre acceso, actualización diaria y difusión a través de la página de Internet del área respectiva (artículo 7o.).
- H) Se exceptúa a los funcionarios mencionados en el artículo 4o. de la obligación prevista en el artículo 3o. en los siguientes casos: *a*) cuando el tema objeto de la audiencia hubiera sido expresamente calificado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional o por Ley del Honorable Congreso de la Nación, como información reservada o secreta; *b*) cuando se trate de una presentación escrita de impugnación o de reclamo que se incorpore a un expediente administrativo (artículo 8o.).
- I) Toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra legitimada para exigir administrativa o judicialmente el cumplimiento de la presente norma (artículo 9o.).
- J) Los funcionarios mencionados en el artículo 4o. que incumplan con las obligaciones estipuladas en el decreto incurrirán en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberles conforme lo previsto en los códigos Civil y Penal de la Nación (artículo 10).

- K) La autoridad de aplicación del presente Reglamento es la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete del Gabinete de Ministros, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo (artículo 11).

El control sobre la agenda pública de los cargos públicos no existe en México. La normativa chilena y argentina relativa al tema marca un camino interesante para que el público, la ciudadanía, pueda conocer quiénes tienen acceso a los servidores públicos que toman las decisiones gubernamentales que afectan a la sociedad.

V. REFLEXIONES FINALES

Terminamos este capítulo con breves reflexiones sobre dos temas, cuales son el fenómeno de la llamada “puerta giratoria” y el de la integración de cuerpos consultivos dentro de los órganos públicos que toman decisiones normativas, programáticas y de políticas públicas.

En el tema de la regulación de la denominada “puerta giratoria”,²⁰⁰ podemos decir que la mayoría de los países de la OCDE tienen restricciones postempleo público, como la fijación de periodos llamados de “cuarentena”, durante los cuales ex servidores públicos no pueden emplearse en el sector privado. Sin embargo, pocos de esos mismos países tienen reglas sobre preempleo público, es decir, para regular la designación de cabilderos en cargos públicos en órganos públicos con funciones regulatorias.²⁰¹

En 2019, por iniciativa del Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Austeridad Republicana, en la cual se estableció un candado para que los burócratas de mando superior (secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, jefes de unidad y directores generales) al separarse de su cargo, no pudieran trabajar por diez años en empresas de sectores que hayan supervisado o regulado.

Como se sabe, dicha ley fue impugnada, entre otros puntos, por lo extenso del mencionado “periodo de enfriamiento”, que es común encontrar

²⁰⁰ El movimiento de personal entre áreas relacionadas de los sectores público y privado, lo cual puede tener aspectos positivos en el sentido de formación de personal capacitado y de mejora de capacidades organizacionales, pero también puede dar lugar al riesgo de conflictos de interés y el uso inapropiado de información, posiciones y contactos de manera privilegiada.

²⁰¹ OECD, *op. cit.*, pp. 60-69.

en muchos países, pero por periodos más cortos.²⁰² Eventualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional la restricción impuesta a los altos funcionarios para que sean contratados por las empresas privadas durante un plazo de diez años después de dejar su puesto en el gobierno. Por unanimidad, los once ministros y ministras votaron por anular el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, por afectar la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. de la CPEUM, al considerar el plazo como excesivo.

Ahora bien, en relación con el cabildeo, hay países en los que se establece un “periodo de enfriamiento” para que ex servidores públicos no puedan realizar ese tipo de actividades. En Canadá, por ejemplo, la Lobbying Act (subsección 2(1)) prohíbe a ex servidores públicos federales realizar actividades de cabildeo por cinco años después de haber dejado su cargo. Otro ejemplo se encuentra en el Manual de Ética del Senado de Estados Unidos (Senate Ethics Manual), el cual dispone que los exsenadores tienen prohibido contactar a senadores o diputados en funciones, por dos años después de haber dejado su cargo como senadores. Además, dicho Manual establece que ex funcionarios del Senado (miembros del *staff*) tienen prohibido contactar a senadores en funciones por un año después de haber dejado su cargo en dicha cámara. En México no existe regulación de este tipo, por lo que podría ponderarse la conveniencia de adoptarla en alguna de las modalidades que pudieran encontrarse en el derecho comparado.

Asimismo, debemos recordar que en la elaboración de leyes, reglamentos, programas y políticas públicas, en muchos casos participan grupos de asesoría o de expertos que son comités, comisiones, consejos, paneles, grupos de trabajo que asesoran a instancias gubernamentales, que proporcionan a los servidores públicos, conocimiento experto y técnico, así como recomendaciones. Estos cuerpos o entidades pueden estar integrados con miembros del sector público o del sector privado, o con representantes de la sociedad civil. La preocupación que simplemente dejamos anotada es el riesgo de la captura de estas entidades por intereses privados que a través de ellos pudieran ejercer una influencia indebida en los procesos de toma de decisiones públicas. La gran discusión respecto de este

²⁰² Naciones como España, Japón, Reino Unido y los Países Bajos contemplan un “plazo de enfriamiento” de dos años. En Estados Unidos y Canadá es de cinco años. Mientras que el promedio de la OCDE es de tres años. Asimismo, Transparencia Internacional recomienda un periodo de dos años. Véase la investigación periodística de Gerardo Hernández, “Puerta giratoria: ¿cuánto deberían esperar los burócratas para incorporarse a la IP?”, *El Economista*, 21 de abril de 2022.

fenómeno está en cómo lograr una integración equilibrada de este tipo de cuerpos, en el sentido de que no haya nada más miembros vinculados a las grandes empresas, sino que haya representantes de la sociedad civil, y cómo transparentar los nombres y la afiliación de sus integrantes, sus agendas, las minutas de sus reuniones, documentos y recomendaciones generadas por sus integrantes.²⁰³

Cabe mencionar que, para el caso mexicano, se han realizado estudios sobre este tipo de cuerpos de carácter consultivo, creados con objeto de paliar el déficit democrático de la representación política, a manera de innovaciones democráticas o institucionales o experimentos de participación-representación mediante los cuales se busca profundizar la democratización de los procesos gubernamentales y decisorios. Tal es el caso del estudio sobre los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) creados en 1995, circunscritos a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), como la figura de órgano colegiado, consultivo, multisectorial y multinivel con enfoque territorial.²⁰⁴ Sin embargo, los resultados de este estudio no son del todo halagüeños:

En suma, el análisis presentado nos muestra que en este espacio de participación-representación se reproducen prácticas y relaciones de poder similares a las que existen en el sistema político mexicano, tales como clientelismo, jerarquización, concentración de poder, ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y representatividad limitada, entre otras. A pesar de ser un espacio de representación ciudadana conformado, en su mayoría, por ciudadanos u organizaciones que deberían representar los intereses y demandas de los sectores afectados, sus integrantes actúan desde una lógica que reproduce las prácticas que se le critican a la autoridad. ¿Por qué los ciudadanos, al momento de formar parte de este mecanismo, no somos capaces de romper con las prácticas de los políticos profesionales que desde la sociedad civil son ampliamente cuestionadas? ¿Cómo romper con esta inercia, desde el diseño de un mecanismo de participación ciudadano? Estas son algunas de las preguntas que debemos abrir al debate académico y social.²⁰⁵

²⁰³ OECD, *op. cit.*, pp. 76-79.

²⁰⁴ Montes de Oca Barrera, Laura y Rojas Rueda, Alberto, "Representantes ciudadanos e innovaciones institucionales frente al déficit democrático en México. El caso de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable", en Cadena Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2019, p. 413.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 437 y 438.

Por último, debemos mencionar que en la regulación del cabildeo van implicados valores como el de la igualdad de acceso para influir en la toma de decisiones públicas que han de afectar a la ciudadanía; el valor de equilibrar el campo de juego para el efecto de evitar que algunos actores tengan acceso privilegiado a los procesos de toma de decisiones públicas, y para ello es esencial la transparencia, porque

...el principal riesgo que se identifica es la opacidad en la toma de decisiones y, tal vez, la falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes interesadas en el proceso de desarrollo normativo. En este sentido, se observa que la ausencia de regulación de la práctica del lobby ha podido provocar que se regule escuchando más a unos que a otros.²⁰⁶

En conclusión, la regulación del cabildeo legislativo, y también frente al Poder Ejecutivo y la administración pública, tiene margen para mejorar de acuerdo con los mencionados valores, y, sobre todo, para garantizar más transparencia y un acceso más equitativo a los procesos de toma de decisiones públicas en México.

²⁰⁶ International Transparency España, *op. cit.*, pp. 30-117.