



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL CABILDEO EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA**

**PRESENTA:**

**HUMBERTO JOEL ROJAS GUTIÉRREZ**

**ASESOR:**

**MTRO. PEDRO ISNARDO DE LA CRUZ LUGARDO**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***Con gratitud:***

***A mis padres***

***José María y Socorro,***

***por sus recordatorios.***

***A mi esposa e hijos***

***Pame, José María y Ania***

***A mi asesor:***

***Mtro. Pedro I. De la Cruz***

# ÍNDICE

	Páginas
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	5
<b>I. DEMOCRACIA.....</b>	11
1.1. La democracia.....	11
1.2. La representación política.....	12
1.3. La gobernabilidad.....	15
1.4. Sistemas electorales.....	22
1.5. Régimen Presidencial y Régimen Parlamentario	24
<b>II. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.....</b>	31
2.1. Proceso de transición.....	31
2.1.1 El presidencialismo mexicano.....	33
2.1.2 Transición política.....	37
2.2. Consolidación de la democracia.....	41
2.3. En la democracia unos ganan y otros pierden.....	45
2.4. Las reformas electorales promovidas por el sistema político.....	50
2.5. La nueva correlación de fuerzas.....	54
2.5.1. La Cámara de Diputados.....	54
2.5.2. La Cámara de Senadores.....	58
2.5.3. El Poder Ejecutivo.....	60
<b>III. EL CABILDEO.....</b>	64
3.1. Gobiernos divididos.....	64
3.2. El cabildeo en México.....	74
3.3. La sociedad civil.....	85
3.4. Los grupos de interés.....	88
3.5. La regulación de las actividades de cabildeo.....	96
3.5.1. A favor y en contra del cabildeo.....	108
<b>CONCLUSIONES.....</b>	111
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	116
<b>ANEXOS.....</b>	124

## INTRODUCCIÓN

La historia del sistema político mexicano tiene características propias que permitieron darle estabilidad a México por largas décadas, estabilidad basada en el control político de todo lo que se hacía o se quería hacer en ese ámbito. Existía un Ejecutivo muy fuerte, con los hilos del poder controlados, gracias a la complacencia del Poder Legislativo y Judicial.

Es por esa razón que la alternancia en el poder no fue tema de la agenda del gobierno emanado de la Revolución Mexicana, y mientras la estabilidad económica y social duró, la clase política nacional no tuvo la necesidad de replantearse las reglas del juego electoral.

Así pues, luego de las excepcionales elecciones presidenciales de 1976, en las cuales el PRI volvió a ganar, los actores políticos se vieron en la necesidad de iniciar un cambio en las reglas electorales para permitir una participación más activa de los partidos políticos del momento, puesto que en la elección presidencial de la cual surgió el presidente José López Portillo no hubo un solo partido de oposición que buscara la silla presidencial, síntoma inequívoco de los regímenes autoritarios. Es decir, las condiciones para acceder al poder eran imposibles para los partidos de oposición.

Una vez iniciadas las reformas electorales, México emergió de un escenario sin competencia política y se convirtió en un país de alternancia en el poder; primero en el ámbito estatal<sup>1</sup> y tiempo después en el nacional. Pero para que esto

---

<sup>1</sup> La alternancia en el poder se puede apreciar primero a nivel estatal, cuando 1989 el PRI pierde por primera vez una gubernatura, Baja California fue ganada por el quien fuera también presidente municipal panista de Ensenada, Ernesto Ruffo Appel. El nuevo Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ante la necesidad de legitimar su gobierno acepta la derrota de su partido en un hecho sin precedentes, posteriormente vinieron otros triunfos de Acción Nacional, en Guanajuato en 1991 (La famosa *concerta-cesión* hecha por el gobierno federal para que un partido que no ganó oficialmente en las urnas gobernará el Estado. Carlos Medina Plascencia, presidente municipal de León, es quien gobernó hasta las elecciones de 1995), Chihuahua en 1992, con Francisco Barrio Terrazas, por mencionar los triunfos electorales de Acción Nacional a nivel estatal, en el Sexenio de Salinas de Gortari.

ocurriera, debieron de pasar más de dos décadas, iniciadas a partir de las reformas de 1977.

Sin embargo, el momento sobresaliente en el recorrido de la democracia en México es cuando el PRI perdió por primera vez la Cámara de Diputados en el año de 1997; fue en ese momento cuando la ciudadanía percibió que la alternancia en el poder era posible. También fue en ese momento histórico donde apareció una herramienta de negociación para acercar a los actores políticos a posiciones en común para llegar a acuerdos.

El cabildeo, tal como lo comprendemos ahora, se hizo visible en México en 1997. –En un capítulo exclusivo abordaré el tema-. De ninguna manera se pretende suponer que antes no hubiera negociaciones para lograr modificaciones en alguna ley, pero al existir un partido hegemónico en el poder que gobernó al país por espacio de siete décadas, se entiende que la verticalidad del poder permitía dar ordenes para que en el Congreso de la Unión se acataran las “peticiones” de reformar la legislación en cualesquiera de las materias.

La lógica del sistema político mexicano era otra, la lógica del poder tenía sus propios tiempos y sus propias complicidades. Por eso, cuando se habla de cabildeo antes y después de 1997, se tiene la intención de mencionar que una elección intermedia dio la pauta para hablar de la transición y de la alternancia en el poder, pero también de una forma de representación a la que no estábamos acostumbrados.

La transición hacía un sistema de partidos competitivos no llegó sola, tuvieron que pasar un buen número de años para sentir que avanzábamos en esa línea, y esta investigación intentará explicar cómo hemos llegado en México a la situación política actual.

Con base en lo anterior, el objetivo principal del presente trabajo es tratar de entender el cabildeo e identificar el contexto en el cual se desarrolla. Atendiendo por supuesto a la premisa de que esta práctica en México apenas se inicia y que su regulación para el buen funcionamiento como herramienta para lograr acuerdos se ve todavía lejana, a pesar de las iniciativas de algunos legisladores.

Para lograr tal fin, el presente trabajo se estructura de la siguiente forma:

Un primer capítulo, cuyo objetivo es aclarar todos los conceptos, que desde la necesidad de esta investigación, conforma la democracia. Es decir, tratamos de recoger las definiciones en forma breve, iniciando con el significado de democracia; representación política y gobernabilidad, la cual es conformada desde la opinión de quien esto escribe por los siguientes elementos: consenso social; legitimidad electoral; eficiencia económica; grado de participación ciudadana; vigencia del Estado de Derecho y seguridad pública; fortaleza de las instituciones democráticas; fortalecimiento de la identidad nacional, los valores y la cultura democrática; además, la participación de los sistemas electorales y los regímenes presidencial y parlamentario. Todo lo anterior, con la finalidad de contextualizar la información.

Con base en los elementos citados, abordamos en el capítulo 2 el tema de la transición, el proceso de transición a la democracia que puede variar dependiendo del control que tenga el régimen sobre la sociedad, y del grado de liberalización. Además, en este capítulo nos atrevemos a incluir un catálogo de reglas del juego democrático. Con el presente ejercicio no se pretende presentar una receta, esta investigación más bien se refiere a las diferentes reglas (implícitas) que los académicos han adoptado para observar la consolidación democrática y que Andreas Schedler recopila, analiza y describe.

De igual forma, se hace un breve recuento del proceso de transición en México. Tomamos las reformas realizadas por Jesús Reyes-Heróles en 1977 como el inicio

de la transición a la democracia, puesto que considero que cumplieron con el proceso para fortalecer el sistema electoral mexicano. Con las reformas electorales de 1977 y las de 1993, las condiciones de competencia electoral avanzaron de forma muy importante. Es decir, las elecciones presidenciales de 1994 marcaron claros avances en lo electoral, que finalmente es lo que legitima la elección. La reforma electoral de 1996 continuó con la lógica de fortalecer el sistema electoral, lo que facilitó —aunado al desprestigio que el PRI acarreaba—, que para las elecciones federales de 1997 el partido gobernante perdiera por primera vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados; lo que en términos de alternancia en el poder dio el banderazo de salida para que los partidos políticos de oposición aspiraran a gobernar el país en un futuro no muy lejano, lo cual se podría entender en términos muy simples como el arribo nacional a la democracia. La nueva correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, a partir del resultado de las elecciones intermedias de 1997, le dio un grado muy aceptable de autonomía al Legislativo, principalmente en la Cámara de Diputados.

Asimismo, mostramos cuál fue la actitud que asumió el Poder Ejecutivo al no tener mayoría en el Congreso y qué mecanismos utilizó para negociar, o dicho propiamente, cabildear sus negocios en el Congreso de la Unión, puesto que sus mecanismos de control cambiaron, y la división de poderes, a partir de esa fecha, empezó a funcionar como estaba pensado por el Constituyente de 1917.

Posteriormente, abordamos lo que podemos catalogar como una consecuencia de no tener mecanismos institucionales para lograr mayorías legislativas: los Gobiernos Divididos. En primer término, hacemos un recuento de las posiciones de poder que van conquistando los partidos políticos diferentes al PRI, y en el siguiente apartado hacemos un recuento de la situación de gobierno dividido, en la cual nos encontramos.

Con los elementos teóricos e históricos proporcionados en los anteriores capítulos, abordaremos de lleno el proceso democrático en el que está inserto el país, lo cual

ha permitido que nuevas figuras de participación y negociación se vayan incluyendo en el sistema político mexicano, tal como es el caso del cabildeo — como lo veremos en el tercer capítulo de la presente investigación—, el cual se da en el contexto de una cámara sin mayoría de ninguno de los partidos que la constituyen; lo que da por resultado una nueva conformación del Congreso de la Unión que obligó a las cámaras empresariales, las organizaciones no gubernamentales y al mismo Ejecutivo federal, a acudir al Congreso de la Unión para negociar sus asuntos.

Finalmente, para darle más elementos de análisis al lector, pondremos a su disposición un Anexo que contiene las iniciativas que se han presentado en el Congreso de la Unión para regular la práctica del cabildeo, así como también un documento publicado en el Diario Oficial de la Federación que le da rectoría a la Secretaría de Gobernación sobre las otras entidades del Ejecutivo para llevar la relación de éste con el Congreso de la Unión, y por último una aproximación preliminar al catálogo de normas jurídicas reguladoras de la actividad del cabildeo en México.

## **I.- DEMOCRACIA**

### **1.1. La democracia<sup>2</sup>**

El concepto más simple de democracia la describe como el sistema de gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía eligiendo a sus dirigentes. Es la contrapropuesta de todas las formas de gobierno autocrático (gobierno de una sola persona), y se caracteriza por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas o bajo qué procedimientos.<sup>3</sup>

Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias y convenientes para todos los miembros del grupo, con el objeto de mirar por la propia supervivencia, tanto en el interior como en el exterior. Pero, incluso las decisiones grupales son tomadas por individuos (el grupo como tal no decide) y para que estas decisiones puedan ser aceptadas como colectivas es necesario que sean tomadas con base en reglas que establezcan quiénes son los individuos autorizados a tomar decisiones y con qué procedimientos; por lo tanto, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder.<sup>4</sup>

Lo que debe ser indispensable en toda democracia es que aquellos que están llamados a elegir a los que tendrán el poder de decisión ubiquen las alternativas reales que existan entre una o varias opciones. Y para que esto se realice, es necesario que quienes deciden tengan la garantía de los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión, de información, de reunión, de asociación, etc. En otras palabras, la condición necesaria para la democracia es que exista un Estado libre.

---

<sup>2</sup>Michelangelo Bovero, en Conferencia dictada el 18 de agosto de 2000, y auspiciada por el Instituto Federal Electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señala que la democracia es un sistema delicado y exigente, y que requiere que sean satisfechas muchas condiciones y precondiciones. Exige, ante todo, que esté asegurada la igualdad entre todos los ciudadanos en el goce de los derechos fundamentales, y no sólo de los derechos sociales (la supervivencia, a la salud, a la educación, etc): éstas son las que yo llamo precondiciones de democracia; y exige sustancialmente que sus mecanismos institucionales –las reglas del juego, el sistema electoral, la configuración de los poderes públicos, sus funciones y relaciones recíprocas– estén estructurados de tal manera que puedan producir decisiones políticas con el máximo consenso y con la mínima imposición: estas son las que yo llamo “condiciones de la democracia”.

<sup>3</sup>Nicola Abbagnano, Diccionario de filosofía, FCE 1992. p. 591.

En México, el proceso de democratización ha tenido sus tiempos de espera y de avance, las elecciones presidenciales de 1988<sup>5</sup> marcaron el inicio de la nueva cultura democrática del país.

El proceso democrático es una tarea que le atañe esencialmente, y sin excusa, a la sociedad que se plantea establecer el camino para una transición política. El proceso deberá ser gradual, porque sólo así se construirán bases sólidas.

La democracia como sistema es el que atrae más a la sociedad y a los partidos políticos, incluido el oficial; por lo que, en adelante, será común observar a los distintos partidos políticos llegar al poder y también verlos perder logros electorales, de acuerdo a su desempeño en funciones de gobierno.

La democracia como tal, no es un sistema acabado. Su evolución dependerá siempre de las circunstancias del país y, en condiciones normales, una vez instalada no tiene marcha atrás.

## **1.2. La representación política**

Teóricamente, la *representación política* como forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado, convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política; como organización política moderna, completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal. De ahí su conexión con la elección, en cuanto a mecanismo de transmisión del poder, y con el sufragio, en cuanto a la energía o actividad que materializa el poder electoral.

---

4 Norberto Bobbio, El futuro de la democracia, FCE 1996 p. 24-25.

<sup>5</sup> El proceso electoral de 1988 fue la punta de lanza que abrió camino a la búsqueda de nuevos mecanismos que permitieran transmitir la banda presidencial en armonía. Al terminar el proceso elector hicieron crisis los principales elementos de la vieja legitimidad sobre la que se sustentaban las instituciones. Después de 1988 el camino a la alternancia fue más terso, específicamente para el Partido Acción Nacional. Para el PRD ese momento tuvo que posponerse por algunos años más, hasta que en 1997, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas ganó la elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La *representación* es la condición natural por medio de la cual los gobernantes ejercen su mando con la facultad que les da el voto popular; es decir, las decisiones de gobierno son avaladas por la representación que les dio el electorado. La elección, en cuanto técnica para la designación de los gobernantes, hace visible la vinculación entre representantes y representados.

El *régimen representativo*<sup>6</sup> tiene su punto de partida en el principio de soberanía popular. Por lo tanto, es el pueblo en su totalidad el titular de la soberanía, y todo poder proveniente del pueblo es en equivalencia el poder de la nación como colectividad unificada. En su acepción política, *régimen* significa que el pueblo se gobierna por medio de personas elegidas por un tiempo limitado. En su acepción jurídica, *régimen representativo* es aquel en el que se produce el fenómeno jurídico de la representación y, por su implicación con la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes. La comunidad necesita una voluntad común, la *representación*, por reducción, hace posible esa voluntad común.<sup>7</sup>

En nuestros días, las elecciones son algo más que una técnica para la designación y operan como un medio de enlace entre la opinión, la voluntad de los electores y la futura acción del representante como gestor de la voluntad popular. Actualmente los congresos y parlamentos tienen un carácter dual, convirtiéndose por una parte en el consenso de los intereses sociales y de los antagonismos políticos y, por otra, en cuanto a que la Asamblea deliberante —conformada por

---

6 Adam Przeworki, en *Democracia y Representación Metapolítica* No. 10 (abril-junio 1999), señala que la democracia es una forma de gobernar. Aun en una democracia directa, las decisiones de una mayoría obligan a todos, incluso a la minoría que se opone a ellas por cuestión de opinión o interés. En una democracia representativa nuestra forma de gobierno estas decisiones las toman los representantes electos y las ejecutan los oficiales nombrados, a quienes los ciudadanos delegan algunas de las tareas del gobierno. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben y no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones. Deciden cuánto tiempo los niños deben ir a la escuela, cuánto deben pagar los ciudadanos por concepto de impuestos, con cuáles países los hombres deben librar guerras, a cuáles acuerdos deben sujetarse los individuos, así como lo que los ciudadanos pueden saber acerca de las acciones del gobierno. Y hacen valer dichas reglas, aun en contra de la voluntad de los individuos involucrados. En este sentido, ellos "gobiernan".

<sup>7</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Serie: Elecciones y Democracia, CAPEL, Costa Rica, 1989, pp. 596-608.

senadores y diputados— tiene el ejercicio del poder de decisión y cuya voluntad se expresará en forma de ley, como síntesis de la voluntad de la nación en cuanto unidad política.<sup>8</sup>

Así, a través de la *representación política* se expresa la voluntad de los gobernados, quienes mediante los procesos electorales ejercen su derecho al voto a fin de decidir quién o quiénes han de representarlos. En este proceso los resultados varían, de acuerdo al sistema electoral que se aplique en cada caso.

Los sistemas representativos pertenecen, *grosso modo*, a dos tipos distintos cuyos orígenes se sitúan respectivamente en Inglaterra y Francia. El tipo inglés está basado en un *método electoral uninominal* que atribuye un limitado margen de elección al elector y favorece un sistema bipartidista; en tanto que el tipo francés se basa en un *método electoral proporcional* que permite al elector un amplio margen de elección y facilita los sistemas multipartidistas. El primero sacrifica la representatividad del parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que el segundo sacrifica la eficiencia del gobierno a la representatividad del parlamento.

En concreto, en los países con circunscripción uninominal se vota para crear un gobierno estable y responsable, en donde se establece, sólo de modo subordinado, un parlamento representativo. En los países con un sistema proporcional se vota para crear un parlamento representativo, y sólo de modo subordinado un gobierno.

En los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos, pero la imperfección en la representatividad se compensa con todo lo que se gana en claridad e inmediatez de la responsabilidad: durante toda la Legislatura, la responsabilidad es del partido en el gobierno. Por el contrario, en los sistemas proporcionales a tantos votos les corresponden otros tantos escaños en el

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

parlamento; pero la división de la Asamblea acaba por atenuar, si no por hacer anónima, la responsabilidad del gobierno.<sup>9</sup>

### 1.3. La gobernabilidad

Por lo que toca a la *gobernabilidad*<sup>10</sup> en un sistema democrático, ésta se define como el control legítimo del poder por parte de un gobierno democráticamente electo, el cual tiene la finalidad de vigilar y mantener el orden público en un territorio determinado, así como de asegurar el bien común del conjunto de la población.

Hay una relación muy estrecha entre legitimidad y gobernabilidad. Para *Samuel Huntington*,<sup>11</sup> el ejercicio democrático del gobierno en una nación que ha impulsado profundas reformas debe tener una legitimidad electoral incuestionable; es decir, tiene que ser producto de unas elecciones manifiestamente justas y honestas.

La gobernabilidad exige algunas condiciones que deben ser tomadas en cuenta en todo proyecto político que intente llegar a ella, éstas son:

- Consenso social
- Legitimidad electoral
- Eficiencia económica

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Universidad Textos México, 1996.pp .235-236.

<sup>10</sup> La gobernabilidad sea entendida para los fines de está capitulo, como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. En este sentido, Fernández Santillán, señala que la autoridad pública se creó para evitar el uso de la violencia entre los particulares. Las instituciones del Estado se erigieron para salir de lo que Thomas Hobbes llamó "el estado de naturaleza". y es claro cuando dice que Hobbes prefiguró lo que sería una situación en la que no existiesen ni el derecho como conjunto de normas respaldadas por la fuerza legítima ni la política como arte del entendimiento racional entre los individuos. Sobrevendría "la guerra de todos contra todos". Véase Fernández Santillán, José, "Violencia e ingobernabilidad", en *El Universal*, 2 de diciembre de 2004.

<sup>11</sup> Cfr. *Huntington, S.*, "Democracia y Reforma Económica", en semanario de *El Nacional*, Secc. Política, 17 de octubre de 1994.

- Grado de participación ciudadana
- Vigencia del Estado de Derecho y seguridad pública
- Fortaleza de las instituciones democráticas
- Fortalecimiento de la identidad nacional, los valores y la cultura democrática

### *Consenso social*

Los sistemas políticos democráticos requieren de auténticas consultas y creación de consensos. Un *consenso social* amplio es un factor determinante en un proceso de transición; agotarlo en la elección democrática de un gobierno es una visión insuficiente que difícilmente podrá perdurar.<sup>12</sup>

La falta de consenso actúa como un fuerte obstáculo en la toma e instrumentación de decisiones. Este es un caso frecuente en los países de Europa Occidental, especialmente en Francia e Italia, en los cuales un número considerable del electorado siempre vota por partidos extremistas de la izquierda —y en algunos casos de derecha— que no aceptan los requerimientos mínimos de un sistema democrático.

Cuando el control social ha sido tradicionalmente asegurado por decisiones unilaterales que no toman en cuenta la necesidad de los ciudadanos, el *consenso democrático* no se desarrolla completamente, lo cual lleva a la ruptura social, que a su vez se traduce en una posibilidad que atenta contra la gobernabilidad.

### *Legitimidad electoral*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Julio Ma. Sanguinetti, El temor y la impaciencia. Ensayo sobre la transición democrática en América Latina FCE- Argentina, 1991. p. 58.

<sup>13</sup> La legitimidad electoral se fue construyendo, como lo veremos en esta investigación posteriormente, a través de reformas electorales que permitieron en un primer lugar, mayor representación de los partidos políticos de oposición en los cargos de elección popular, además de que permitieron el tránsito paulatino a la democracia, o como lo menciona José Woldenberg, las sucesivas reformas de 1977 a 1996 tuvieron la virtud de modular el proceso de transición democrática, y en especial la última construyó órganos y procedimientos electorales imparciales, condiciones de la competencia equitativas, una justicia electoral digna de tal nombre, fórmulas consensuadas para la integración de las Cámaras del Congreso y una fórmula democrática de

La transición democrática precisa del apoyo conjunto de los partidos y fuerzas sociales para que asuman con madurez la necesidad de contribuir, así como también de la *legitimidad* que otorga el voto ciudadano.

La expresión de la opinión pública ciudadana, fundamentalmente a través del voto, resulta un factor decisivo en la generación de una *legitimidad* imprescindible para la construcción del sistema.

Todo gobierno que se presume democrático debe haber llegado al poder por la voluntad de la mayoría de la población, y sólo podrá considerarse legítimo bajo esta condición.

### *Eficiencia económica*

Un gobierno democrático recién electo, abre una enorme expectativa que suele traducirse en la promesa de una etapa de prosperidad. Sin embargo, las reformas en el ámbito económico sólo pueden mostrarle resultados al ciudadano común a largo plazo; mientras que los intereses más arraigados se ven inmediatamente perjudicados por los imprescindibles ajustes.

De cualquier modo, los ajustes económicos no resuelven todos los problemas como fórmula mágica. En países como México podemos ver que las reformas se realizaron eficientemente con base en lo planeado y, no obstante, la justicia social no aumentó; y en cambio sí aumentó considerablemente la desigualdad social, y este es un hecho grave para la democracia, entendiendo por democracia un

---

gobierno para el Distrito Federal. Dicha reforma cobijó las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003, con los resultados que tenemos a la vista: sistema de partidos implantados, condiciones de la competencia equilibradas, procesos electorales legales y legítimos, fenómenos de alternancia en todos los niveles. Remarcando la alternancia en todos los niveles, que la percepción de quien realiza la presente investigación, es condición necesaria la legitimidad electoral. Véase Woldenberg, José. “En la ruta correcta”, Reforma, 25 de marzo de 2004.

régimen de integración. Incluso en sociedades con una economía equilibrada y con un historial democrático aceptable, los cambios en la economía son un factor determinante en la gobernabilidad.

Como el descontrol de la economía representa un riesgo desmesurado para la democracia, el desafío es conciliar las posibilidades con las expectativas. Y ello carga al debate político de elementos ideológicos que inhiben un manejo racional. Esto conduce en algunas ocasiones a políticas económicas erróneas o a estallidos sociales con consecuencias serias para el resto de la sociedad.<sup>14</sup>

El control social no puede imponerse de forma autoritaria, pero tampoco puede existir el progreso económico con desastre social. Por lo tanto, se requiere de un mecanismo consensual de espacios en donde puedan resolverse los problemas de la legitimidad de la autoridad y del sistema institucional completo.

#### *Grado de participación ciudadana*

En todas las sociedades democráticas se ha presentado un aumento en la dinámica de la interacción humana y, en correlación, un considerable aumento de la presión social. En general, se sostiene que la democratización ha provocado el aumento del control de la sociedad sobre el Estado.<sup>15</sup>

El contexto de la vida humana se ha tornado mucho más complejo y en consecuencia, también su manejo; la dispersión, la fragmentación y la simple estratificación social han sido remplazadas por la concentración, la interdependencia y una composición múltiple.

Debido a la importancia básica de la compleja composición social contemporánea, su manejo, además de crucial, eleva el problema del control social sobre el individual. Esta complejidad ha suscitado que los ciudadanos hagan demandas

---

<sup>14</sup> Véase Julio, Ma. Sanguinetti. *Ibid.*

irresolubles y que, al presionar cada vez más por la solución inmediata a sus problemas, el gobierno tenga que ejercer un mayor control social, al tiempo que los ciudadanos lo resisten.

Las demandas insatisfechas tienden a provocar la *movilización ciudadana* y la reactivación de la sociedad civil, las cuales pueden generar una fractura en el control militar, y esto tiende a percibirse como una amenaza a la gobernabilidad.

No siempre es posible resolver las demandas de la población, pero es importante crear, apoyar y fomentar la participación organizada, con la finalidad de poder mantenerla a la vista y controlarla. De este modo es posible evitar algunos conflictos innecesarios, llegar a acuerdos en algunos casos y compartir responsabilidades en otros.

#### *Vigencia del Estado de Derecho y seguridad pública*

El Estado tiene el deber fundamental de velar por la *seguridad de todos* los ciudadanos, así como de mantener las condiciones necesarias para que se respete y aplique la ley.

Controlar los excesos de participación no es un concepto antidemocrático, en tanto éstos se manifiesten como distorsiones que puedan alterar el orden público. El Estado debe velar por el bien común y, en este sentido, es de primera importancia la *seguridad pública*.

La paz supone equilibrio de fuerzas, solidez institucional y, sobre todo, un *Estado de Derecho* que permita el ejercicio pleno de la vida democrática. Cuando el sistema de seguridad es débil, se desata la desconfianza y se pierde la cohesión interna. La violencia vulnera al sistema institucional completo y favorece un clima de ingobernabilidad.

---

<sup>15</sup> Samuel *Huntington*, Op. Cit., p. 62.

### *Fortaleza de las instituciones democráticas*

La debilidad institucional tiene grandes implicaciones en la sociedad, especialmente porque los ciudadanos empiezan a no reconocer su autoridad. Esto provoca que el pueblo deje de mostrar obediencia hacia aquellos que antes reconocía como superiores y que reclame su derecho a intervenir en cuestiones que le afectan directamente.

En la época actual las sociedades modernas se han tornado más participativas y han adquirido niveles educativos más altos y, en consecuencia, han obtenido expectativas más amplias y un papel crecientemente más importante en la política. Sin embargo, la identificación de la sociedad con los partidos políticos como instituciones ha declinado sustancialmente en los últimos años. Éstos no se presentan como una opción ideológica concreta y las preferencias públicas tampoco se definen en este sentido.

El cuestionamiento a la autoridad política se manifiesta en la disminución de la confianza del público en los líderes políticos y las instituciones, la reducción del poder y la eficacia de las instituciones políticas tales como los partidos y la Presidencia.

La gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones gobernantes y el poder de las instituciones opositoras. Esta condición enfatiza la necesidad de que exista un balance de poder entre el partido gobernante y los partidos de oposición en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Lo anterior se extiende también a la necesidad de un equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, pero el balance institucional debe dirigirse de tal modo que no actúe como un obstáculo para la toma y aplicación de decisiones; es imprescindible que, como sucede en Estados Unidos, el peso de los poderes esté

equilibrado, porque cualquier inclinación hacia un lado u otro actúa como obstáculo de la gobernabilidad.

### *Fortalecimiento de la identidad nacional, los valores y la cultura democrática*

La gente vive dentro de un contexto social y por lo tanto está sujeta a la influencia de las normas de la comunidad que le da *identidad*. A través de este proceso se va formando la manera en que el ciudadano responderá a lo largo de su vida ante los incentivos que enfrenta.

Cuando una persona tiene un rango de oportunidades más amplio y cuando su libertad de elegir es también mayor, se vuelve mucho más demandante y rechaza las ataduras a relaciones imperecederas, sobre todo cuando se trata de gente joven.

Los seres humanos adquieren *valores* y preferencias durante sus periodos de infancia y adolescencia bajo la influencia de los padres, la escuela y su entorno social. Estos valores y normas siguen evolucionando gradualmente conforme se viven experiencias.

La adquisición de valores comunes fortalece la cohesión social y la estabilidad. En las sociedades en las que los vínculos existentes entre los ciudadanos y las instituciones son rígidos, la opción de la libertad individual es limitada. En tanto la gente lucha por extender su esfera de opciones, los vínculos que los mantienen unidos se debilitan.

Recientemente se presentaron dos trabajos de investigación que ejemplifican muy bien en qué niveles estamos, respecto a lo que la ciudadanía piensa de la actividad política. Sin duda, los resultados no son nada prometedores y, por decir lo menos, sí son muy preocupantes: “Los datos que nos brinda la encuesta del IFE son complementarios y coincidentes [...] con los de la Secretaría de Gobernación[...]: 70% de los ciudadanos no tuvo la experiencia de hablar de

política en su hogar cuando eran niños y en la actualidad 41%, dos de cada cinco personas, continúan sin hablar de política en casa. A la pregunta de qué tanto se interesa por la política, 21%, uno de cada cinco, dice que mucho, 48% que poco y 17% declara que nada”.<sup>16</sup> Indudablemente el interés que mostramos los mexicanos por los asuntos públicos es poco, lo cual es un caldo de cultivo que podría convertir el camino hacia la democracia en muy tortuoso.

#### **1.4. Sistemas electorales**

Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, reflejan las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos.

El sistema electoral es una variable potencialmente influyente en el desarrollo político de las naciones; más específicamente, en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios.

Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Su efecto directo reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar puestos legislativos o ejecutivos. El sistema electoral marca la votación misma, en la medida en que coloca a los electores frente a una situación decisoria específica, delimitada sobre todo por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y partidos políticos, según el sistema electoral.

En el sistema electoral mexicano se eligen representantes populares por dos vías<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> José Woldenberg, “Consolidación democrática y cultura política”, Etcétera, México, septiembre de 2002. <http://www.etcetera.com.mx/pag60ne23.asp>

<sup>17</sup> En las reformas electorales de 1977 propuestas por el Secretario de Gobernación de la administración del Presidente José López Portillo, Jesús Reyes Heróles se incorporó el sistema electoral mixto para la elección de Diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, con lo que se busca mayor representación de los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados. Jacqueline Peschard

- a) **Mayoría Relativa:** que es el voto directo, como en el caso de la elección de presidente (también se eligen gobernadores y presidentes municipales por esta vía), diputados federales y locales, elegidos mediante el sistema de distritos electorales uninominales.
  
- b) **Representación Proporcional:** es la asignación de escaños o curules, dependiendo del porcentaje total obtenido por los partidos políticos en determinada circunscripción (son divisiones electorales compuestas cada una por 40 distritos aproximadamente).

Los sistemas electorales de *mayoría relativa* tienden a favorecer a los partidos grandes y producen una brecha entre los porcentajes de votos y escaños (curules) obtenidos por los diversos partidos, en perjuicio de los partidos pequeños. Los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor equidad, o una equidad relativa, entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. En términos generales puede afirmarse que una de las diferencias fundamentales entre el sistema proporcional y el mayoritario es que el primero busca que el sistema sea representativo, lo que significa que privilegia la representatividad; en tanto que el segundo busca que sea eficaz, es decir, privilegia la gobernabilidad.<sup>18</sup>

Para Giovanni Sartori<sup>19</sup>, “los sistemas electorales son importantes por tres razones: una, es que traducen los votos en escaños y esa es una transformación muy grande. Segundo, no se hace con sistemas de representación proporcional,

---

(etcétera 1999), señala que La reforma política de 1977 buscó darle vitalidad a los comicios, desgastados por los años del monopolio priista, abriendo nuevos espacios de participación institucional y de representación política, a través del registro condicionado al resultado de las elecciones y de las curules de representación proporcional, dirigidas exclusivamente a los partidos de oposición. Esta reforma permitió que en las elecciones de 1979 entraran a la lid electoral tres partidos nuevos (PDM, PST y PCM), y en 1982 se incorporaran dos más (PSD y PRT).

18 Valles Joseph, Sistema Electoral y Gobierno Representativo, Ed. Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1997. pp 53-54.

pero sí con los sistemas mayoritarios y plurales que esto se vuelve un gran desempeño, porque con la pluralidad, de hecho, si tienen más de dos candidatos que contienden por cada distrito electoral y la tercera razón por la cual yo creo que los sistemas electorales son muy importantes, es que son definitivamente, le dan forma al sistema de partidos”.

### **1.5. Régimen Presidencial y Régimen Parlamentario.**

Así como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios. El presidencialismo —el cual se utiliza en México— se define basándose en tres criterios:

- 1) La cabeza del Estado es popularmente electa (directa o indirectamente) para un periodo determinado.
- 2) El Congreso no puede nombrar ni disolver el gobierno.
- 3) La cabeza del Estado es también la cabeza del gobierno. Esto significa que un sistema es presidencialista puro, sólo si cumple con estas tres condiciones.<sup>20</sup>

La mayoría de los sistemas presidencialistas se concentra en América Latina. A excepción de Estados Unidos de Norteamérica, todos los sistemas presidencialistas han sido intermitentes. En la actualidad, el país que mejor se ha desempeñado es Costa Rica, seguido por Venezuela —antes del presidente Hugo Chávez—. La mayoría de los demás países latinoamericanos, destacando Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, restablecieron la democracia presidencial hasta la década de los ochenta; mientras que el último rastro sudamericano de dictadura, Paraguay, cayó en 1989, y en nuestros días un gran número de países

---

19 Conferencia magistral “sistemas electorales en perspectiva comparada”, dictada por el dr. Giovanni Sartori, en el auditorio del tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación.

20 Véase, Diccionario electoral, p. 324.

del área aún se califican como inestables: Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana<sup>21</sup>.

El común denominador de los sistemas que llamamos parlamentarios requiere que los gobiernos sean nombrados, apoyados y, cuando sea el caso, disueltos por el voto parlamentario. No obstante, si observamos los casos particulares podemos encontrar que existen por lo menos tres variaciones fundamentales de sistemas parlamentarios: en un extremo se encuentra el caso británico, en el que el Ejecutivo prevalece por encima del parlamento; en el otro, el caso francés (III y IV Repúblicas) de gobierno asambleísta, que hace que gobernar sea algo prácticamente imposible y que la fórmula intermedia de parlamentarismo esté controlada por un partido.

Ahora bien, el parlamentarismo puede fallar tanto como el presidencialismo. Si deseamos que la alternativa al presidencialismo sea el parlamentarismo, aún habría que decidir cuál parlamentarismo es deseable y estar conscientes de que la salida del presidencialismo puro no conduce simplemente hacia el parlamentarismo puro. *Linz y Valenzuela* sostienen que la ventaja del parlamentarismo sobre el presidencialismo es que los sistemas presidenciales son “*rígidos*”, mientras que los parlamentarios son “*flexibles*”; y la flexibilidad es preferible a la rigidez. Los defensores del presidencialismo argumentan que la

---

21 Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe sobre la democracia en América Latina, maneja de forma condensada que antes del inicio de la ola de transiciones a fines de la década de 1970, la mayoría de los países en la región tenían regímenes autoritarios. Los países del Merco-sur y Chile, con la excepción de Paraguay, ya habían roto alrededor de 1990 con los regímenes militares. Desde entonces mantuvieron regímenes democráticos. Otra situación es la de la subregión Centroamérica y República Dominicana que, con excepción de Costa Rica y la República Dominicana, todavía estaban resolviendo conflictos armados en los años noventa. La democratización coincidió con la resolución pacífica de estos conflictos. Una tercera situación es la de los países andinos, que al empezar la década de 1990 tenían regímenes democráticos de larga data (Colombia, Venezuela) o fueron los primeros casos de transición desde regímenes militares en América del Sur a fines de los setenta y principios de los ochenta (Ecuador, Perú, Bolivia). Sin embargo, durante la década de los noventa esta subregión comenzó a enfrentar serios problemas que llevaron, inclusive, a poner en peligro sus regímenes políticos. Finalmente, México registró una transición a la democracia lenta pero sostenida, que culmina con la presidencia de Ernesto Zedillo.

efectividad es preferible a la parálisis, y que los sistemas parlamentarios son inmóviles e ineficientes.

En todo caso, aquí conviene analizar si el presidencialismo es capaz de facilitar un gobierno fuerte y eficiente. El presidencialismo puro, como es el caso del sistema presidencial de EUA, se basa en la división del poder entre el presidente y el congreso y, si bien este sistema resuelve sus problemas, no anula el hecho de que la estructura de división de poderes produce parálisis y estancamiento.

Si analizamos el sistema de EUA, podemos observar que la división de poderes ha sido poco funcional, en la medida en que para un congreso controlado por Demócratas darle apoyo a un presidente Republicano le significa facilitarle el arribo a otra presidencia Republicana. Los componentes constantes del sistema de EUA han sido la política basada en las fallas del otro partido y el juego de la culpa entre uno y otro.

En el caso de México, en el cual desde 1997 no hay mayoría de ningún partido en el Congreso, las negociaciones se antojan de suma cero, y los acuerdos francamente imposibles.

Por lo tanto, la respuesta al cuestionamiento sobre si el presidencialismo produce gobiernos efectivos es negativa. Irónicamente, la creencia de que los sistemas presidenciales son fuertes se basa en el peor arreglo estructural (división de poderes indefensos frente a un gobierno dividido) y no toma en cuenta que el sistema de EUA funciona a *expensas* de su Constitución y no *gracias* a su Constitución.

Es importante destacar que no es lo mismo hablar de estabilidad del régimen que de estabilidad del gobierno. El resplandor de una democracia estable no necesariamente se propaga hasta cubrir un gobierno estable. Una democracia estable, a pesar de las posturas en contra, no es obstaculizada por gobiernos

inestables, sino por gobiernos malos o incompetentes. La estabilidad de un gobierno representa su mera duración y los gobiernos pueden tener una vida larga e incompetente; su duración no representa en forma alguna un indicador de su eficacia; de hecho, en la mayoría de los sistemas parlamentarios en donde se requiere de un gobierno de coalición, los gobiernos prolongan su existencia haciendo prácticamente nada.

El problema no es la longevidad, sino si los gobiernos realmente *gobiernan*, si ejecutan su tarea a la hora de tomar decisiones o si las esquivan. Y un gobierno estable no es una condición suficiente para que sea un gobierno efectivo.

Si los gobiernos latinoamericanos decidieran cambiar del presidencialismo al parlamentarismo, es poco probable que tuvieran éxito. En gran parte porque su sistema de partidos no se ajustaría fácilmente a los arreglos necesarios en un sistema parlamentario. Sólo hay tres países que se pueden tomar en cuenta para analizarlos acerca de si podrían llevar a cabo, en teoría (en términos de un sistema de partidos), un cambio hacia el parlamentarismo: Chile, Argentina y Venezuela —desde 1973—.

Chile cuenta con un arreglo multipartidista más parecido a los sistemas europeos; no obstante, tiene un pasado de *pluralismo polarizado* con una alta fragmentación partidista. Con estos antecedentes, es poco factible que Chile pudiera adoptar un sistema parlamentario. Si los chilenos desearan abandonar su sistema presidencialista, sería más conveniente una solución semipresidencial que una parlamentarista.

Argentina presenta un sistema presidencial bipartidista con mayorías no divididas. También es poco probable que Argentina resultara beneficiada de una transformación parlamentaria, pues los partidos políticos argentinos no son partidos sólidos. Lo que los mantiene unidos y les permite evolucionar juntos es el sistema presidencialista; es decir, la importancia de la oportunidad de ganar un

premio que no es divisible: la Presidencia. Así, sería de esperarse un arreglo diferente para lograr una fragmentación partidista que Argentina no necesita.

Ni el parlamentarismo, ni el presidencialismo<sup>22</sup>, han demostrado experiencias realmente funcionales y efectivas. Cabe admitir que el caso del semipresidencialismo tampoco es fórmula segura. Mientras que el ejemplo francés ofrece una experiencia positiva de presidencialismo, el semiparlamentarismo inglés y el alemán funcionan sólo bajo un conjunto de condiciones favorables. Pero si el sistema británico dejara de ser bipartidista, o si la política alemana se fragmentara y se polarizara más de lo que está, podría emerger un parlamentarismo incompetente.<sup>23</sup>

En México, las amplísimas facultades que tiene el presidente de la República proceden de la ley y de una serie de circunstancias del más variado carácter. Para Daniel Cosío Villegas, es un hecho histórico notable que la Constitución revolucionaria de 1917 gestó un régimen de gobierno en el que el poder Ejecutivo tenía facultades visiblemente superiores a los otros poderes, sobre todo por encima del Legislativo. Los Constituyentes del 56 hicieron de éste el poder principal por dos motivos: primero, porque les “obsedía” el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en los que repetidamente el jefe del Ejecutivo se transformaba en dictador; segundo, como consideraban inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su “prosecución” a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. Puede suponerse que los Constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al Ejecutivo para que “templara las luchas facciosas”, ya perceptibles, dentro del

---

22 Desde los inicios de la administración del Presidente Vicente Fox, el Coordinador de la Mesa de Estudio sobre la Reforma del Estado, Porfirio Muñoz Ledo, señalaba sobre la compatibilidad entre un régimen presidencial y un régimen parlamentario, como el caso de la República francesa, que se rige bajo un sistema semipresidencial que en el caso mexicano se podría adoptar una figura parecida, adoptando las bondades de ambos sistemas. Argumentando que las tasas de fracaso muestran que mientras los regímenes presidenciales ha funcionado mal en nueve de cada diez casos, los sistemas parlamentarios lo han hecho sólo en tres de cada diez.

23 Giovanni Sartori, Ni parlamentarismo, ni presidencialismo, p. 74. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, (Coordinadores), El fracaso de la democracia presidencial, 1994. Revista de estudios políticos. [http://www.cepc.es/Sumar\\_rev.asp](http://www.cepc.es/Sumar_rev.asp)

propio grupo revolucionario. Y con certeza cabe afirmar que no influyó en lo más mínimo la consideración, hoy obvia, de que para una época de reconstrucción y de avance económico podía estorbar una asamblea deliberativa, y ser necesario, en cambio, un Ejecutivo fuerte y dinámico.<sup>24</sup>

Los cambios registrados en la estructura del poder a partir de 1997, dejan la enseñanza, en primer lugar que el sistema presidencial en México estaba dominado en gran medida por la particular forma de hacer política de los presidentes del régimen priistas, a partir de Lázaro Cárdenas. Presidentes fuertes y Congreso débil fue la constante. En segundo lugar, vemos que el equilibrio de poderes surge de la votación de la ciudadanía, y que ya no hay más presidentes omnipotentes, y si un congreso con suficiente autonomía para servir de contrapeso a las decisiones del ejecutivo federal. En tercer lugar, gobernar en México con un sistema presidencial, es hoy en día ver la carencia de mecanismos institucionales para llegar a acuerdos. Desde la opinión de quien escribe, en el debate no debe ser si México se convierte en un país con sistema parlamentario o semipresidencial, el debate es como transitar a una verdadera democracia que de certidumbre a la ciudadanía de las acciones de gobierno, cómo le damos valor a las instituciones para que su funcionamiento vaya en la lógica de maximizar siempre las oportunidades de país. Si los actores políticos que dominan el espectro nacional construyen mecanismos de democracia y gobernabilidad al nuevo sistema político. Ponen por delante los intereses del país, en vez de la tentación de triunfos y derrotas, estarán influyendo en poner en el centro de las decisiones el rumbo del país.

---

24 Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio. Editorial Joaquín Mortiz, México. 1995. pp 22-23.

## II. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

### 2.1. Proceso de transición

Existe mucha información sobre la transición y hay ejemplos muy claros sobre el tiempo que dura el proceso de transición a la democracia, el cual varía dependiendo del control que tenga el régimen sobre la sociedad y el grado de liberalización. Hay países como Polonia<sup>25</sup>, en el cual el monopolio comunista del poder tardó diez años en derrumbarse, en Hungría duró diez meses y en Checoslovaquia cayó en diez días. El caso de México es diferente. La transición ha llevado más tiempo, y realmente se aceleró en la década de los años noventa. Es decir, no hay recetas ni fórmulas mágicas para transitar a una democracia, lo que hay son modelos de referencia, como el caso de la transición española. Éste modelo se asocia a un proceso de negociaciones y pactos entre las élites políticas; además, de un amplio consenso entre la ciudadanía para evitar los actos

---

<sup>25</sup>A partir de 1989 en el marco de la caída del muro de Berlín, los polacos tuvieron que aprender los mecanismos de la democracia, ausentes de la vida pública durante los cincuenta años precedentes. Los nuevos partidos que acababan de surgir se separaban y se unían. El sistema político existente se desintegró rápidamente, en enero de 1990 se disolvió el Partido Obrero Unificado de Polonia. Surgió un sistema multipartidista, se reconocieron todas las libertades civiles. Del bloque de Solidaridad en los años sucesivos se iban desgajando nuevos partidos políticos, rivales entre sí. El cargo de Presidente como Jefe de Estado fue reintroducido en 1989. Se puede considerar que la constitución de Polonia aprobada en el año 1997, ordenó no sólo el escenario político, sino también muchos sectores de la vida social. Es un país en forma de república multipartidista, con un parlamento bicameral. Los principios del sistema político reflejan los valores típicos de los países pertenecientes al ámbito de la cultura europea. La reforma administrativa realizada en el año 1999 fue un éxito, con lo que se podía apreciar la finalización de una transición a la democracia.

Por su parte, Hungría tuvo un avance más rápido para transitar a la democracia. Después del derrocamiento de 1988 del primer ministro János Kádár. Su lugar lo ocupó el reformado moderado Karoly Grosz. Un año después, la nueva política de Mijail Gorbachov permitió la formación de partidos políticos de oposición. A principios de mayo de 1989, el gobierno ordenó al ejército que comenzara a dismantelar la alambrada que marcaba la frontera con Austria. El 10 de junio el Partido Comunista Húngaro y la oposición firmaron un acuerdo que marcó la transición de Hungría hacia la democracia multipartidista. En 1990 se adoptaron medidas que consolidaban el proceso liberizador. En el aspecto político, se aceptó una nueva constitución que permitía el pluralismo y la democracia parlamentaria, así como las elecciones libres tanto de parlamento y de presidente.

Otro ejemplo paradigmático de transición a la democracia es Checoslovaquia, ya que para éste país su proceso fue sumamente veloz. El 21 de agosto de 1989 miles de manifestantes se lanzaron a la calle en el vigésimo aniversario de la invasión a Checoslovaquia por tropas del Pacto de Varsovia, a mediados de noviembre se formó una asamblea de estudiantes que marchó sobre la plaza Wenceslas para manifestar su descontento por el sistema imperante. A pesar de ser manifestaciones pacifistas tuvieron la firmeza suficiente para provocar el derrocamiento de sus dirigentes. El Partido Comunista tuvo que ceder el poder a una mayoría no comunista. En el nuevo gabinete formado en diciembre había 11 representantes que no profesaban el comunismo. Además se legalizó la formación de partidos de oposición.

de venganza, la pugna violenta, la revolución y, en el último de los casos, la guerra civil.<sup>26</sup>

La transición de un régimen autoritario<sup>27</sup> a uno democrático, necesariamente conlleva a acuerdos institucionales. María Amparo Casar habla de cambios en el conjunto de arreglos institucionales, así como de ajustes en las prácticas políticas.

Para que se den cambios en las prácticas políticas, por supuesto podemos pensar en el arribo de una nueva generación de actores políticos o en condiciones en la estructura de poder y en un contexto nacional, en las que se puedan proponer acciones que permitan paulatinamente la participación cada vez más activa de los actores políticos que no tenían acceso a la participación eficaz en los asuntos del interés general y de los que no están de acuerdo con la manera de administrar el país en los aspectos sustanciales del ejercicio del poder. Es decir, el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de la estructura y las prácticas políticas se sometan a la discusión, donde estén garantizadas por la Constitución y sean respaldadas por la participación ciudadana.<sup>28</sup>

En el caso mexicano, la transición no se apega estrictamente a lo que analiza María Amparo Casar, el sistema presidencial mexicano, tiene características que no son estrictamente de un sistema autoritario, pero que tampoco son de un sistema democrático. La forma de gobernar en México si está circunscrita de acuerdo al modelo presidencial, pero sus particularidades, hasta antes del año

---

<sup>26</sup> Joseph M. Colomer, El modelo español de democratización, en Política y Gobierno, vol.VI, núm. 1, primer semestre 1999, pp.173-185.

<sup>27</sup> En el tránsito de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, no basta que se produzcan elecciones limpias y libres que legitimen las nuevas fuerzas e instituciones. El funcionamiento formal de los nuevos regímenes debe corresponder a una transformación de los votos depositados en las urnas, en poder real, lo cual necesita de concertación que genere consenso, apoyo popular, fuerza de decisión que estructura la estabilidad, la cual es otro presupuesto de la transición.

<sup>28</sup> Casar, María Amparo, "Corporativismo y transición", Nexos, México, núm. 137, mayo de 1989. Internet.

2000 no se apegaba a los criterios propios de una democracia presidencial, que a decir de Scout Mainwaring, con base en Robert Dahl, son:

1. Las democracias deben ser abiertas, con elecciones competitivas para determinar al responsable de las políticas públicas. La competitividad implica la alternancia en el poder.
2. La existencia del sufragio de los adultos.
3. Existencia de garantías básicas a los derechos civiles tradicionales tales como la libertad de expresión, libertad de organización y proceso de ley obligatoria.

Para ejemplificar de forma adecuada, la transición a la democracia en México, voy a recurrir a la explicación un poco más didáctica de los temas que ocupan el centro del presente capítulo:

- a. Presidencialismo mexicano
- b. Transición política

### **2.1.1 El presidencialismo mexicano**

El sistema político mexicano nació y se formó con la particularidad de presidentes fuertes y un partido hegemónico. Esa combinación le permitió al Partido Revolucionario Institucional gobernar 71 años el país, en sus distintas etapas, primero como Partido Nacional Revolucionario, después como Partido de la Revolución Mexicana, y su tercera etapa que es tal como lo conocemos, Partido Revolucionario Institucional<sup>29</sup>.

Durante la lucha armada que se gestó a principios del siglo veinte en nuestro país, y que una sus principales causas era acabar con el dominio de un sistema dictatorial, objetivo que se cumplió, pero con la inconveniente guerra civil o Revolución Mexicana, como se le conoce a nuestra lucha armada. Los vencedores

---

<sup>29</sup> Para un análisis más serio y documentado puede verse: Béjar Algazi, Luisa, La reforma Institucional del Poder Legislativo en México, en “Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional”, Tomo II. pp 171-190 IJ. UNAM

de ese episodio de nuestra historia, fueron en concreto los “sonorenses”, que ocuparon la presidencia de 1920 a 1928, con Álvaro Obregón, en un primer periodo de cuatro años. En el siguiente periodo presidencial Plutarco Elías Calles ocupa la silla presidencial hasta 1928. Lanza su candidatura y gana las elecciones para ocupar por segunda ocasión la Presidencia de la República el General Álvaro Obregón, pero muere asesinado por León Toral, un seguir de cristero. Ante una circunstancia de inestabilidad que podría generar una nueva revuelta<sup>30</sup>, Plutarco Elías Calles, presidente saliente inicia una serie de acuerdos con todos los partidos regionales, lo que le permitió unificar todas las propuestas políticas en un solo partido y establecer un periodo de relativa estabilidad política en el país, además de generar una nueva forma de ejercer el poder. Con lo que se puede argumentar que se inicia un largo periodo de gobiernos presidencialistas.

En el incentivo de mejorar la explicación sobre el surgimiento del presidencialismo en México recurro a Pablo González Casanova que señala el momento en que se inicia el presidencialismo: “La Cámara de Diputados sólo en el pasado presentó fuerte oposición. Durante la presidencia de Madero hay un poderoso grupo de diputados de oposición que es encabezado por el famoso ‘cuadrilátero’, representante de las ideas y los intereses del porfirismo. El presidente muere asesinado. Tras su muerte, la oposición pasa a formar parte del nuevo Ejecutivo, encabezado por Victoriano Huerta, uno de los autores intelectuales del asesinato. Entonces, la inmensa mayoría de los senadores y diputados maderistas presenta fuerte oposición al usurpador. Varios de ellos mueren asesinados. Huerta, al fin, resuelve disolver las cámaras.

En la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente, las distintas facciones revolucionarias tienen sus representantes. Los debates revelan una gran libertad y diversidad de intereses. Esta situación se mantuvo hasta la época de

---

<sup>30</sup> Tras el movimiento armado, la forma de arreglar las diferencias entre grupos políticos antagónicos era por la vía de las armas, y por esa vía por supuesto que no se llegaba a los acuerdos necesarios para gobernar —es más, dudo que la mayoría de los revolucionarios conociera el significado del concepto “acordar”—.

Obregón, en la cual es visible la oposición e independencia de grandes sectores del Legislativo. Y esta oposición —ligada al clima general de violencia— llega a estar a punto de derrocar a Obregón, cuyas medidas enérgicas para dominarla terminan en un control casi absoluto del Poder Legislativo. Desde entonces, las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana”.<sup>31</sup> Hasta ahí la cita, que sin duda es extensa, pero permite mostrar claramente cómo se fue dando este proceso histórico que marcó definitivamente al sistema político mexicano durante el siglo veinte, y que fue consolidando sus mecanismos de control de los otros poderes y, por añadidura, también de los sindicatos. Para ello contó siempre con su brazo político: el partido oficial.

Los estudiosos del sistema político mexicano han abordado el presidencialismo desde distintas ópticas, dependiendo por supuesto del momento en que se hace la investigación. Un ensayo de 1996,<sup>32</sup> enumera los criterios mínimos que todo régimen presidencial debe cumplir:

- a) El jefe del Ejecutivo es electo popularmente.
- b) Son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del Ejecutivo son electos y dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro.
- c) El Ejecutivo decide la composición de su gobierno.
- d) El Ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

El sistema político mexicano, sin duda atiende los criterios citados, antes y después del 2 de julio de 2000. El presidencialismo en México funcionó con el Partido Revolucionario Institucional, como un conjunto de reglas operativas, escritas o no escritas, que son reconocidas y tienen que ver con todo aquello que sea poder político, y que cumple con los criterios mínimos que tiene todo régimen

---

<sup>31</sup> Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, serie popular Era, 1983, p. 30.

<sup>32</sup> María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm.1, primer semestre de 1996, pp. 63

presidencial<sup>33</sup>, mencionados anteriormente. La diferencia que encontramos en nuestro régimen es el control de toda la maquinaria electoral que tuvieron los presidentes priístas, lo que les permitía el acceso a los puestos de elección popular. Asimismo, tuvieron un sistema electoral *ad hoc*, con un partido hegemónico que ejercía el control de las gubernaturas, presidencias municipales, congresos locales y, por supuesto, el Congreso de la Unión. Y para cerrar el círculo, tenían una muy importante influencia sobre el Poder Judicial. En conclusión, en el presidencialismo mexicano la división de poderes no se hacía efectiva en la práctica, y un solo poder controlaba a los otros.

Lo anterior concuerda con lo que Jorge Carpizo<sup>34</sup> detalla sin duda de forma magistral los elementos de la predominancia de los presidentes mexicanos:

- a) “Es el jefe del partido dominante, partido que esta integrado por las grandes centrales: obrera campesina y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante y saben que si oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están frustrando así su carrera política.
- c) La integración, en buen aparte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen en asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia de la economía a través de mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tienen en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.

---

<sup>33</sup> La división de poderes fue en México una mera apariencia formal, que se construyó para esconder tras un manto de legitimidad democrática la realidad del poder único e indivisible, verticalmente estructurado desde la soberanía presidencial.

<sup>34</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo mexicano, 14ª edición. México, Siglo XXI Editores, 1998 pp 25 y 26.

- f) La influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores en las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno del Senado.
- j) El gobierno directo en la región más importante, con mucho, del país como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico, que en lo general se acepta: el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.”

### **2.1.2 Transición política**

La transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa a otra, considerada como más avanzada. “La transición, como concepto teórico, se vincula con otras categorías analíticas tales como cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política. Pese a que el concepto de transición se refiere a movimientos políticos de la sociedad, su contenido y uso más frecuentes tienen que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder del Estado. La transición política, tal como lo discute la sociedad contemporánea, consiste en la transformación de los regímenes o de los sistemas políticos autoritarios o tradicionales en formas políticas modernas y democráticas. El tránsito de un tipo al otro, al reconocerse como transición democrática, supone una doble instrumentación. En primer lugar, la transición democrática implica la adopción de métodos democráticos para llegar a la democracia, por lo que, en segundo término, es una transición a la democracia, es decir, un recorrido hacia el

establecimiento de instituciones democráticas: régimen representativo, división de poderes, libertades civiles y políticas, partidos, elecciones, Constitución, autonomías regionales (federalismo, municipalismo) pluralismo parlamentario<sup>35</sup>, etc.

Desde esta perspectiva, la transición política ha de pasar por un proceso constituyente, o bien reformar o crear instituciones con la finalidad de avanzar con certidumbre hacia un nuevo régimen que dé garantías a todos los actores políticos de que su participación estará apegada a las normas fundamentales, además de la participación —definitiva— de la ciudadanía.

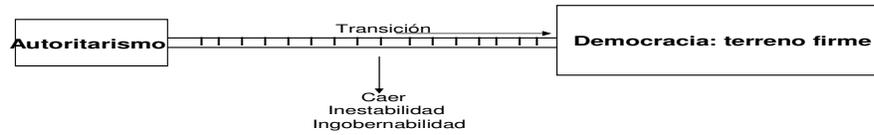
El cambio de un régimen político a otro distinto, es un proceso de transición donde siempre está presente el fantasma de la inestabilidad y el de la ingobernabilidad. En este cambio puede ocurrir que un régimen autoritario comience a abrirse poco a poco o que haya una regresión autoritaria (muchas veces más autoritaria); que tenga una fuerte oposición que negocie con el régimen o que ambos bloques sólo permitan más concesiones, o bien que reclamen más rendiciones de cuentas.

La transición a otro tipo de régimen puede variar desde un golpe de Estado —en el caso de los gobiernos militares— hasta el deceso natural del gobernante, en el caso de los gobiernos personalistas; o como sucedió con los países de Europa del Este: la necesidad de abrir el régimen comunista acabó con los partidos únicos y permitió la competencia.

En el caso de la transición española, fueron las reglas las que permitieron el cambio. Se lograron los acuerdos básicos, ambos bloques sabían que estaban en un puente colgante y decidieron caminar juntos. Y previo aviso, ya en terreno democrático, la competencia por el poder fue sin miramientos.

---

<sup>35</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>



En el proceso de transición se dan muchas negociaciones y acuerdos, entre los que destaca la necesidad de marcar límites con el pasado. Los gobiernos oscilan entre:

- a) Revisar el pasado y juzgar, y
- b) Olvidarlo y seguir adelante.

Sin embargo, la tentación revanchista es muy grande para cualquier nuevo gobierno, y más si en el pasado lo sometieron y poco le permitieron acceder al poder. Pero este es el primer escollo: caer en la tentación de revisar el pasado, y afectar los acuerdos que se puedan ir tejiendo para darle al nuevo sistema una normalidad democrática, y con mayor razón si, como es el caso de México, el bloque priísta (continuista) aún tiene mucho poder y puede influir en las decisiones del grupo opositor. El reto es conciliar la gobernabilidad democrática.

La transición a la democracia tiene síntomas y efectos muy claros, aunque cada circunstancia es diferente, puesto que los sistemas políticos de los países tienen su propia historia y su propia forma de conducirse. El proceso de liberación es diferente según el tipo de régimen, aunque contengan algunas características en común.

Antes de la democracia tenemos el proceso de *liberalización*, esto significa que el régimen empieza a perder lentamente el control sobre las instituciones, por

consentimiento propio, o porque paulatinamente la sociedad va encontrando nichos de libertad. Normalmente, en las dictaduras el control del régimen reside en el aparato policial; en otro tipo de régimen, como el de México, el control residía en una Presidencia con controles en los otros poderes del Estado y la presencia de un partido hegemónico, por lo que una vez que se reformaron las leyes electorales se fueron abriendo paulatinamente los espacios de poder hasta lograr la transición, misma que no significa que la democracia esté consolidada<sup>36</sup>.

Para explicarlo de forma diferente, acudimos a Adam Przeworski.<sup>37</sup> Este estudioso de las transiciones señala que las decisiones de liberalizar un régimen combinan elementos inspirados desde arriba y desde abajo. En efecto, incluso en los casos en que las divisiones en el seno del régimen autoritario se hacen visibles mucho antes de que se produzca ninguna movilización popular, es preciso preguntarse por qué aquél comenzó a resquebrajarse en un momento concreto. Y parte de la respuesta es siempre que los liberalizadores del régimen percibieron la posibilidad de establecer una alianza con algunas fuerzas no organizadas hasta entonces, lo cual implica la presencia en la sociedad civil de alguna fuerza con la cual poder aliarse. Recíprocamente, en los casos en que la movilización de masas ha sido previa a cualquier fisura visible en el régimen, subsiste el interrogante de por qué aquél optó por no reprimirla por la fuerza. Nuevamente, parte de la respuesta es que el régimen estaba dividido en liberalizadores e inmovilistas.

---

<sup>36</sup> Las reformas electorales finales de los setenta, como lo argumenta Pedro Isnardo de la Cruz, permitió liberar energías sociales y políticas para asimilar tensiones sociales, diferencias de opinión, de principios y valores, que en buena medida habían sido anudados por la dinámica del sistema presidencialista, pero también por la propia incapacidad de los opositores para mostrarse como una sólida alternativa electoral al Partido Revolucionario Institucional. Sin desmeritar la génesis histórica y política del PAN y del PRD –las dos fuerzas políticas que han afianzado su presencia y competitividad en los procesos electorales de los últimos años– los partidos de oposición en nuestro país se han enfrentado a un doble reto político: adquirir "fortaleza" legislativa para erigir al Congreso de la Unión en un contrapeso al presidencialismo y mostrarse, ya no sólo como una oposición débil, crítica, contestataria y destinada a ser víctima de los abusos del poder, sino como una "alternativa política y de gobierno". Tal como sucedió en dos años cruciales para la historia política de México, en 1997, el partido en el poder pierda la mayoría absoluta de la Cámara de diputados, por primera vez en la historia contemporánea, y en el año 2000, se logra la tan esperada alternancia en la Presidencia de la República.

<sup>37</sup> Véase Adam Przeworski, "Transiciones a la Democracia", en *Democracia y Mercados*, Cambridge University Press. U.K., 1991, p. 96.

La liberalización es sin duda un ingrediente de suma importancia en cualquier fenómeno democrático que haya existido, que en una primera instancia lleva a alternancia en el poder político. Es una forma de transición a la democracia, pero vale subrayar que la alternancia no garantiza por sí sola un tránsito democrático, y menos un proceso de consolidación. Después de la alternancia vienen los cambios institucionales (reglas del juego), los pactos y alianzas para lograr un nuevo régimen.

## **2.2 Consolidación de la democracia**

Una vez que se ha transitado a la democracia se inicia el verdadero proceso de consolidación, y en ese punto los conflictos pueden ser fuertes entre los que tienen el poder y los que lo pretenden. Es posible que las instituciones no estén a la altura de ese momento histórico, ya que fueron diseñadas para otro tipo de régimen y deben evolucionar, pero para que esto ocurra los actores políticos tienen que llegar a acuerdos.

Sin embargo, es pertinente apuntar que cuando se define a una democracia como consolidada se está asegurando que la mayoría de los conflictos se solucionan por la vía pacífica y por las instituciones. La transición representa un terreno intermedio en el que todavía falta camino para poder pisar tierra firme, puesto que las experiencias internacionales nos señalan que la transición puede tener regresiones y continuar con condiciones similares a las que existían antes del proceso de liberalización<sup>38</sup>, incluso con la posibilidad de que se desaten acciones violentas entre las cúpulas que detentan el poder.

---

<sup>38</sup> El informe “La democracia en América Latina”, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, señala que tras dos décadas de diversas formas de transición, los regímenes democráticos están ampliamente extendidos en América Latina. Hace veinticinco años, de dieciocho países, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democráticas. Un cuarto de siglo después, casi todos los países de América Latina cumplían con los criterios básicos del régimen democrático, en su dimensión electoral y política. Sin embargo, durante la década de los noventa América del sur comenzó a enfrentar serios problemas que llevaron, inclusive, a poner en peligro sus regímenes políticos. Venezuela es un buen ejemplo de retroceso de un sistema democrático, a uno con tintes más dirigidos a una dictadura. Muchas pueden ser las razones por que la democracia pierda interés entre los ciudadanos de América latina, pero el escaso crecimiento económico, y la poca solidez de las instituciones, son argumentos de difíciles de refutar.

Para referirse al caso de la transición española, Gilberto Rincón Gallardo<sup>39</sup>, cita a Felipe González, expresidente de aquella nación, que señala que los procesos de transición no son obra, menos aún patrimonio de un partido; se trata de una reconstrucción colectiva, caracterizada por su pluralidad, lo que esencialmente implica autocontención, es decir, cuando el mínimo común se convierte en el máximo propio. Traspolando al caso propio, la alternancia en México no se inició cuando el PRI perdió la presidencia, la alternancia se gestó desde finales de los setentas y su camino no concluirá hasta que constituya por sí misma de forma automática un espacio para la consolidación democrática.

La alternancia en el poder es un factor necesario para la transición, pero no es suficiente para llegar a una democracia consolidada, sobre todo cuando venimos de un sistema autoritario y de partido hegemónico. Los criterios de una consolidación tienen que ver con reglas e instituciones basadas en un amplio consenso, en pactos políticos incluyentes y plurales.<sup>40</sup>

Para entender con mayor claridad la transición a la democracia, me propuse un catálogo de reglas para consolidar la democracia. Para desarrollar este apartado me acerque como referente un ensayo de Andreas Schedler —*¿Cómo observar la consolidación democrática?*<sup>41</sup>—, puesto que desde mi percepción aborda los elementos y criterios suficientes que permiten tener una percepción clara del tema en cuestión.

El objetivo, sin duda es que el tema sea claro para el autor, pero que definitivamente pueda ser un buen referente para el lector. El ejercicio consiste en agrupar lo que el ensayo es en sí, un catálogo de reglas del juego democrático, donde sin duda los actores políticos son esencialmente importantes para la

---

<sup>39</sup> Gilberto Rincón Gallardo. “A contracorriente” Centro de Estudios para la reforma del Estado, 1999, p. 63

<sup>40</sup> Alberto Aziz Nassif (Coordinador), México al Inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo, Ciesas/ Porrúa, México, D.F., México, 2003, p.p. 18, 19

<sup>41</sup> Andreas Schedler “¿Cómo observar la consolidación democrática?”, en Metapolítica N° 15. Internet.

consolidación de la democracia o institucionalización, puesto que son ellos los que respetan, violan o ignoran las reglas del juego democrático. Con la presente matriz no se pretende presentar una receta, más bien se “refiere a las diferentes reglas (implícitas) que los académicos han adoptado para ‘observar’ la consolidación democrática” y que Andreas Schedler recopila, analiza y describe.

## CATÁLOGO DE REGLAS PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA<sup>42</sup>

### **1. El recurso de la violencia.**

El síntoma principal de la institucionalización fallida es la violencia. La competencia política [...] implica la renuncia incondicional a la violencia. Los actores que persiguen sus objetivos políticos por la fuerza violan una de las normas fundamentales de la teoría y la práctica democráticas.[...] El asesinato de adversarios políticos, los intentos violentos de derrocar a las autoridades electas, la intimidación de votantes y candidatos, la limpieza étnica y social, los disturbios y la destrucción de la propiedad, todas estas actitudes violentas, políticamente motivadas, indican que la prohibición democrática de la fuerza no está firmemente "consolidada" entre los actores "relevantes".

[...]La aceptación de las reglas escritas (y no escritas) del juego [...] supone inequívocamente la aceptación de las instituciones centrales del régimen: elecciones competitivas, libres y justas.

### **2. El rechazo de las elecciones.**

**a)** Si los partidos políticos rehúsan participar en elecciones democráticas, niegan activamente el derecho de otros a participar, **b)** tratan de manipular las elecciones a través del fraude y la intimidación, o **c)** en vez de aceptar los resultados de elecciones democráticas promueven protestas extra institucionales, boicotean los congresos electos, o toman las armas para derrocar a las autoridades electas, claramente la democracia no ha llegado a ser "el único juego en el que nadie puede imaginarse actuando al margen de las instituciones democráticas.

### **3. La trasgresión de la autoridad.**

Pero la alarma democrática debería sonar cuando los funcionarios públicos empiezan por ignorar las prescripciones legales de su cargo, cuando evitan los procedimientos de creación de leyes (por el Congreso), las reglas de aplicación e interpretación de la ley y de solución de conflictos (por la autoridad judicial).

Los presidentes violan el principio cardinal de la limitación del poder cuando transgreden la separación constitucional, ignorando leyes del Congreso o sentencias de la Suprema Corte o, más seriamente, cuando amenazan con disolver esas instancias

**Este catálogo de violaciones manifiestas a las normas democráticas es una sintomatología mínima. Se refiere sólo a la conducta, sin prejuzgar sobre las actitudes democráticas.**

<sup>42</sup> Cuadro realizado por el autor con la información de: Andreas Schedler “¿Cómo observar la consolidación democrática?”.

**En términos de desarrollo de las expectativas, el enfoque sintomático de la consolidación democrática trabaja de manera simple:** Si los actores relevantes han jugado según las reglas democráticas en el pasado, podemos esperar que lo seguirán haciendo así en el futuro. Si se han abstenido de jugar juegos autoritarios, podemos concluir que la democracia está aquí para quedarse como "el único juego."

**Cuando una democracia novata entra en crisis severa, pueden preverse tres resultados posibles:**

a) colapso; b) deslizamiento hacia un patrón de crisis recurrentes que crean una situación de fragilidad permanente; y c) los actores democráticos se las arreglan para sortear exitosamente la crisis y establecen un sólido precedente de flexibilidad política. Es esta tercera posibilidad la que anima el enfoque de la consolidación democrática.

**Bases estructurales de la estabilidad democrática. Desde luego, la literatura especializada no ha logrado formular la receta adecuada. Sin embargo, es posible identificar por lo menos cuatro enfoques amplios, distintos pero complementarios, con una amplia franja de acuerdo entre autores que subrayan diferentes factores causales:**

**Bases socioeconómicas**

Mientras más sanas económicamente, las naciones tendrán mejores posibilidades de sostener el régimen democrático. El nivel de desarrollo económico tiene un fuerte efecto sobre las probabilidades de supervivencia de la democracia.

Los niveles de desarrollo económico se traducen en condiciones decisivas para el establecimiento y consolidación de la democracia. Pero ellas no determinan la suerte de los regímenes políticos.

**Bases culturales**

Hay considerable evidencia empírica de que las preferencias de los actores políticos importan para la supervivencia de los regímenes. En los países más desarrollados el balance es inequívoco: ninguna democracia arraigada en un "consenso democrático" se ha derrumbado.

En los menos desarrollados, en cambio, las cosas parecen más ambiguas: hay democracias que sobreviven a pesar de bajos niveles de apoyo popular. No obstante, hay pocas dudas de que el amplio apoyo popular ofrece a las democracias un soporte que les ayuda a evitar la emergencia de crisis y a superarlas cuando éstas se presentan.

**Bases estratégicas**

a) Todos los grupos políticamente significativos... aceptan las reglas del juego democrático;

b) ningún actor nacional, social, económico, político o institucional significativo gasta recursos para lograr sus objetivos mediante la creación de un régimen no democrático;

c) ningún actor colectivo desafía la legitimidad de las instituciones democráticas, y

d) ninguno puede [incluso] imaginarse actuando fuera de las instituciones democráticas.

La democracia sólo puede sobrevivir cuando los actores principales apuestan a su supervivencia.

a) Los actores al margen de la arena electoral (como el ejército y los empresarios) deben contar con garantías institucionales que protejan sus intereses "vitales" (prerrogativas militares y derechos de propiedad, respectivamente).

b) La otra es que los partidos políticos que no están en el gobierno deben tener posibilidades realistas de acceder al poder a través del voto (si se trata de minorías permanentes, éstas deben tener protección para sus derechos principales a través del voto y el reconocimiento de sus esferas de autonomía).

El "equilibrio" democrático puede ser un equilibrio dinámico de poder, no de valores o intereses.

a) Todos los actores de la polis tienen que demostrar un compromiso democrático creíble, privilegian la confianza personal hasta casi excluir la confianza institucional;  
b) la clave para "institucionalizar las elecciones competitivas" de manera segura descansa en el área de la gobernabilidad electoral;

#### *Bases institucionales*

c) si la organización de las elecciones está en manos confiables, los actores antidemocráticos carecerán de la capacidad de posponer o falsificar las elecciones, incluso si pretendieran subvertir el proceso electoral.

En suma, lo que cuenta para la consolidación democrática no es tanto que los actores sean o no democráticos, sino que su "estructura de opciones" estratégicas e institucionales les impida actuar antidemocráticamente.

**Finalmente, la consolidación del régimen se afianza cuando los principales actores políticos y el público esperan que el arreglo democrático prevalezca en el futuro previsible.**

Atendiendo el cuadro anterior, y haciendo un ejercicio de tropicalización se atrae nuevamente a Alberto Aziz, con la finalidad de ubicar desde la perspectiva del autor citado el nivel de democrático en México, es enfático al señalar que nuestro país tiene un complejo déficit democrático compuesto por los siguientes elementos: ciudadanía frágil por la pobreza, actores debilitados para el equilibrio en la redistribución del ingreso, crisis institucional de credibilidad y de ineficiencia en la impartición de justicia, violencia creciente por el crimen organizado, rompimiento del orden y expresiones guerrilleras, una polarización grave del ingreso y un crecimiento agudo de la pobreza<sup>43</sup>.

### **2.3 En la democracia unos ganan y otros pierden**

Fue larga la espera para poder transitar a la democracia en México, fue necesario que el Partido Revolucionario Institucional perdiera la Presidencia<sup>44</sup> para que se creara la percepción en la ciudadanía, incluyendo a la misma clase política, de que ya se había dado el paso definitivo. Y es que la transición a la democracia supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas y esto se registra en México a nivel estatal desde finales de la década de los ochenta,

---

<sup>43</sup> Véase Aziz, Alberto, *ibid.*, pp. 19 y 20.

<sup>44</sup> Felipe González en 1997 comentó "tengo la impresión de que México está a medio camino del proceso de transición, mientras todos están esperando que comience. Confunden la transición con la derrota del PRI. México ya es otro, la alternancia como posibilidad real es su conquista, el PRI puede ser derrotado, pero la derrota de un partido no es lo principal".

incluso con gobiernos divididos en algunos estados.<sup>45</sup> En 1989 el PAN ganó por primera vez una gubernatura, Baja California; en los años posteriores le siguieron Chihuahua (el PRI recuperó el estado en la siguiente elección), Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Aguascalientes, Querétaro y Morelos. El PRD ganó en 1997 el Distrito Federal; después le siguieron Baja California Sur, Tlaxcala (en coalición con otros partidos), Nayarit (el gobernador aliancista se declaró panista después de la elección), y Chiapas (el gobernador se declaró independiente después de la elección), Zacatecas y Michoacán. Sin duda, los niveles de competencia en un buen número de estados son y fueron producto de las nuevas reglas, pero más aún de la organización de los ciudadanos y la madurez de los partidos políticos que participaron con la posibilidad —creada más recientemente— de integrar alianzas ganadoras. Como resultado de todo lo anterior, se fueron generando las condiciones para que a nivel federal se reprodujeran las experiencias de los estados, tal como sucedió en las elecciones para presidente de la República en el año 2000, y que marcaron en definitiva la transición a la democracia.

Por primera vez el PRI perdió la Presidencia de la República, que seguramente es lo que esperaba la ciudadanía para sentir que se transitó hacia la democracia. Pero es importante precisar que con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales no se instauró la democracia en México, pero sí fue el punto de partida hacia una larga evolución.

Es posible que en México no tuviéramos un panorama claro del proceso, por eso se tiene la percepción de que la alternancia es el cambio; pero como sucede en las fronteras, no se nota el cambio. Es un fenómeno de percepción.

---

<sup>45</sup> Seguramente en los estados que lograron la alternancia, y adicionalmente tenían un gobierno dividido, tuvieron que llegar a nuevos arreglos institucionales y prácticas políticas que les permitieran transitar de un gobierno sin contrapesos estatales a uno obligado a negociar y consensuar sus decisiones con las fuerzas políticas con representación electoral.

En México hablamos de pasos hacia la consolidación de la democracia; ya se ganó en lo electoral, incluso antes de la alternancia. Pero falta mucho. Entre más tiempo tarde la transición, hay más riesgo de que se empantane el proceso.

Como ya se mencionó, el desarrollo político actual es consecuencia de hechos que se iniciaron en 1977 y que continuaron con partidos políticos más representativos y con poder creciente, tal como lo reflejan las conquistas electorales; primero ocurrieron en el ámbito municipal y después a nivel estatal, así como en los congresos locales y en la Cámara de Diputados; y por último, convergieron en el ascenso de un partido distinto al PRI a la Presidencia de la República.<sup>46</sup>

Las reformas electorales de 1977 marcaron el inicio de la transición a la democracia, sin duda motivada por la necesidad de flexibilizar un régimen que estaba provocando desacuerdos entre la ciudadanía y los partidos políticos. De igual forma, vale señalar que la participación del gobierno en estas reformas, tanto como de la Cámara de Diputados y la de Senadores, agrupaciones civiles y partidos políticos, fue fundamental. Esta es la razón por la que podemos argumentar que la transición en México es electoral, y no olvidemos que la creación del Instituto Federal Electoral fue consecuencia de las reformas realizadas a las leyes electorales. Este instituto fue creado para dar certidumbre a la ciudadanía sobre la legalidad de las elecciones y, sin duda, cumplió con creces su cometido al calificar las elecciones presidenciales del año 2000<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Una vez que el PRI perdió la presidencia del país, y en el congreso no hubiera mayoría por ningún partido político, el sistema político completaron las piezas de un sistema de democracia electoral. Por supuesto para poder ubicar a México como una democracia consolidada se tendrá que avanzar en los arreglos institucionales de amplio consenso entre los actores políticos, y la sociedad.

<sup>47</sup> Irma Méndez señala que el estudio sistemático de la justeza de las leyes electorales federales y estatales en el periodo 1977-1997, bajo criterios internacionales, confirmó que las leyes electorales fueron hasta principios de la década de 1990 instrumentos para controlar las elecciones y estuvieron muy lejos de ser andamiajes para dar confianza, certidumbre y equidad. Sin embargo, fueron transformadas a través de una serie de reformas electorales significativas entre 1990 y 1996 que movieron el sistema electoral federal y gran parte de los estatales hacia elecciones justas y libres. Hoy, las leyes electorales son, en general, fuente de certidumbre sobre la legalidad, legitimidad, transparencia y equidad de la arena electoral. La elección crítica de 1988 representó el punto de partida de una competencia política intensa. En esa elección, la competitividad se incrementó dramáticamente y, como resultado de ello, los partidos de oposición fortalecidos fueron capaces de negociar cambios verdaderamente significativos en las reglas electorales que, a su vez, contribuyeron a

Después de las elecciones de 1988, en las cuales el PRI volvió a ganar pero quedó con una mancha difícil de lavar —puesto que fueron calificadas de fraudulentas y de elección de Estado—, el gobierno se vio obligado a aceptar algunos triunfos de la oposición; tal como sucedió un año después en Baja California, convirtiéndose así en la primera entidad gobernada por un partido distinto al PRI. Sin duda, después de las reformas electorales, ese triunfo del Partido Acción Nacional fue lo que marcó ya en el ámbito estrictamente electoral el inicio de un viaje que no se detiene: la alternancia en el poder, un ingrediente necesario de los gobiernos democráticos.

Ya explicamos cómo el proceso de liberación<sup>48</sup>, con un partido hegemónico, fue iniciado en México desde arriba, desde el propio gobierno. Es decir, las presiones constantes de los partidos y los ciudadanos se centraban en lo electoral, e indudablemente esa fue una de las causas para realizar reformas electorales que a la larga funcionaron, puesto que 12 años después de la reforma de 1977 hubo alternancia en un estado y posteriormente se fue dando en otros; hasta que finalmente, 23 años después, llegó la alternancia en el poder a nivel federal.

---

promover cambios subsecuentes en la competitividad electoral. La aceptación gradual de reglas del juego más justas desde principios de la década de 1990 significó establecer las condiciones en las cuales la competencia genuina era posible. Para una revisión mas detallada véase “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997” en *Política y Gobierno*. Primer semestre de 2003.

<sup>48</sup> Véase Maria Amparo Casar, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000; pp 183-186, que señala con clara objetividad, que con la creciente liberalización del sistema político, las sucesivas reformas electorales y el fortalecimiento de la oposición, el Congreso, en particular la Cámara de diputados, dejó de estar monopolizado por los miembros de un solo partido, y paulatinamente comenzó a asumir las funciones que toda asamblea legislativa debe cumplir: representar, legislar y actuar de contrapeso con el ejecutivo. A pesar de que desde la introducción de la representación proporcional en 1979, la Cámara de Diputados incorporó de manera creciente a los partidos de oposición, no sería hasta 1988 cuando rompería el cuasimonopolio que por décadas ejerció el partido del presidente. Ese año constituye un parteaguas, entre otros motivos, por que el PRI perdió la capacidad para aprobar modificaciones constitucionales por sí solo. Finalmente, en las elecciones federales de 1997, la distribución del voto, produjo por primera vez una Cámara de Diputados en la que ningún partido obtuvo la mayoría de asientos parlamentarios, como ya se ha comentado anteriormente.

La transición a la democracia en México<sup>49</sup> se tomó su tiempo sin duda, fue un proceso muy lento, pero ese mismo tiempo marca posibilidades infinitas para que se consolide definitivamente la democracia. Sin embargo, apenas se ha iniciado el camino, y si las reglas del juego no se cambian de acuerdo a las nuevas circunstancias, se puede caer en un estancamiento en las decisiones, lo que podría llevar a una parálisis.

Si bien en las elecciones de 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, no hubo repercusiones severas. Posiblemente el momento más álgido para la administración del presidente Zedillo fue la instalación y el primer periodo ordinario de sesiones<sup>50</sup> de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, debido a lo insólito de la experiencia y porque hubo una intensa batalla política para lograr su instalación y funcionamiento inicial. Estas vicisitudes pudieron resolverse en virtud de que los diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT, y PVEM mostraron que contaban con una

---

<sup>49</sup> Jenaro Villamil, acierta cuando explica que el proceso de transición a la la democracia en México fue cuatro tiempos iniciando en 1979 con la primera gran reforma electoral de la postrevolución que llevó a una efectiva liberalización del sistema electoral. Éste fue el primer paso para incorporar al juego electoral, en todos sus niveles, a nuevos partidos políticos, incluyendo a aquellos que servían de “comparsa” para el PRI en comicios municipales, estatales y federales y a las fuerzas que operaron desde la clandestinidad política, como fue el viejo Partido Comunista (PC) que derivó en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano Socialista (PMS). Por supuesto que no se trató de un proceso de democratización efectiva del régimen en su conjunto y menos de una reforma incluyente de los poderes. El binomio PRI-presidencialismo continuó actuando como juez y parte en las instancias de organización y calificación electoral, pero las reformas electorales también disminuyeron la “dinámica política hipermayoritaria” al permitir, por primera vez, el avance opositor en municipios y en congresos locales, generando serias crisis del control priísta en entidades como Chihuahua en 1986, al tiempo que detonó la ruptura más seria en el bloque de poder priísta que derivó en los competidos e impugnados comicios presidenciales de 1988. Fueron justamente estas elecciones las que volvieron a abrir el debate sobre la necesidad de una auténtica transición a la democracia por la vía de un pacto político que evitara futuros escenarios de colapso o de ruptura en el régimen. Ese fue el objetivo esencial de las continuas reformas electorales negociadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1990, 1993, 1994).

<sup>50</sup> Un ejemplo de estas dificultades se encontraba, particularmente, en la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), órgano de gobierno. El partido que lograra la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara, constituiría la Gran Comisión, la que a su vez tenía la responsabilidad de proponer a la mitad de los miembros de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). Al no verificarse el supuesto de un partido político con mayoría absoluta en la Cámara, no podía constituirse la Gran Comisión y, consecuentemente, no existía el órgano facultado para proponer a los diputados que, conjuntamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios, integrarían el órgano de gobierno. Después de intensas discusiones, el Pleno acordó que la CRICP se constituyera únicamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios, y se introdujo el sistema de voto ponderado para la toma de sus decisiones. Para abundar en el tema favor de acudir a Granados Chapa, Miguel Ángel *Vivir en san Lázaro cien días de una Legislatura* Ed. Océano. 1998.

mayoría absoluta de 261 integrantes, los cuales instalaron la Cámara de Diputados en los términos previstos por la Ley el 30 de agosto de 1997. Después de la instalación<sup>51</sup>, tras un debate en el PRI, caracterizado por la posición de no ceder ante la postura del bloque opositor, finalmente ganó la cordura, puesto que el más afectado si el PRI mantenía su posición dura, era el Ejecutivo Federal. En adelante, se sintió la capacidad de los negociadores del gobierno Federal.

Conforme se fue avanzando en la Legislatura, las posiciones de los grupos parlamentarios muchas veces fueron divergentes, pero el trabajo que inició el Ejecutivo Federal indudablemente dio resultados en la mayoría de las iniciativas que presentó, especialmente en las de materia económica. La disposición de incorporar los distintos puntos de vista que presentaban los grupos parlamentarios, fue práctica común. A lo largo de esa Legislatura, la negociación y el acercamiento permanente con los grupos parlamentarios fue su principal activo, sin importar que fuera el partido político con menor número de diputados, debido a que en votaciones importantes todos los votos se volvían estratégicos.

La oposición se dio cuenta de que sus propuestas se podían convertir en política pública. Es decir, estaban compartiendo la responsabilidad, estaban cogobernando, por lo que en muchas ocasiones las posiciones ideológicas encontradas se flexibilizaron para dar cabida al argumento, al análisis y a la solución.

#### **2.4 Las reformas electorales promovidas por el sistema político**

En nuestro país, la transición a la democracia ha sido muy lenta. Con dificultad podríamos situar el momento en que se empezó, para algunos puede ser la reforma a la Ley Federal Electoral en 1963,<sup>52</sup> que dio origen a los diputados de mayoría (que en realidad es una forma acotada de lo que hoy son los de

---

<sup>51</sup> Paoli, Bolio, Francisco José, Coordinador, La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, México, Talleres gráficos de la Cámara de Diputados, pp.9-10.

Representación Proporcional), y que tuvo por objeto flexibilizar el sistema político. Además, el movimiento de 1968 también podría marcar el inicio.

Otros, considerarían que el proceso podría haberse iniciado desde la reforma electoral de 1977; incluso hay quien piensa que se inició en 1986 con la aparición de la Corriente Democrática del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que posteriormente se convertiría en el Frente Democrático Nacional (FDN) de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y que compitiera por la Presidencia de la República en 1988 con el registro del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), otrora partido satélite del régimen priísta.

Para efectos de la presente investigación, tomaremos las reformas de 1977, de Jesús Reyes-Heróles, como el inicio de la transición a la democracia, porque considero que cumplen mejor con el proceso para fortalecer el sistema electoral<sup>53</sup> mexicano, que tiene como finalidad legitimar al propio gobierno, tomando en cuenta que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no tuvo competencia en las elecciones presidenciales de 1976; puesto que el Partido Acción Nacional (PAN), colapsado por una crisis interna, no postuló candidato presidencial, y el Partido Comunista Mexicano (PMS) no tenía registro legal. Sin oponentes reales en las elecciones presidenciales, el PRI corría el riesgo de convertirse en un partido único, como cualquier régimen comunista o dictatorial, y no en el partido hegemónico del que tenía conciencia de ser.

---

<sup>52</sup> En 1963, se estableció el sistema conocido como de diputados de partido. Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964. El PAN logró obtener veinte diputados partido; el PPS, nueve y el PARM, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara. A finales de 1964, el Congreso declaró presidente de la República a Gustavo Díaz Ordaz. A él correspondió gobernar con la presencia en el Congreso de los diputados de los partidos de oposición reconocidos por la ley.

<sup>53</sup> Vale señalar que la transición requiere partidos competitivos y México no los tenía en los años setenta, salvo el PAN que vivía la peor crisis interna desde su nacimiento en 1939, por lo que en estricto sentido, había que fortalecer a los partidos y en su caso incentivar su creación con reglas electorales que les permitieran estar representados en el Congreso, y la reforma de 1977 introdujo para ese fin la representación proporcional. Dicho de otra forma, en 1977 se incorpora el sistema electoral mixto para la elección de diputados federales: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

En perspectiva histórica<sup>54</sup>, debe decirse que el cambio político mexicano ha sido sistemática y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de ese diálogo, de esa negociación, han girado en torno a la reforma electoral. Los episodios neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país en 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996, estuvieron centrados en el tema electoral y en su agenda: ¿Cómo integrar el Congreso de la Unión? ¿Cuál es la composición adecuada del Congreso de la Unión para que refleje y represente a las fuerzas políticas reales de México?

---

<sup>54</sup> Es propio hacer un resumen de un artículo escrito por José Woldenberg, para dejar constancia de la importancia que tienen las reformas electorales en el país, en el que señala cronológicamente el efecto de las reformas en la vida política del país, permitiendo no solo la competencia, sino la propia alternancia en el poder, y sin duda las instituciones que sufrieron los primeros efectos en este proceso. Woldenberg, señala que la Cámara de Diputados fue la primera institución estatal, de carácter federal, que vivió y asimiló el impacto de la pluralidad política. La Cámara se convirtió en espacio de debate y recreación de la diversidad y en escenario de experimentación e innovación a lo largo del proceso de cambio democrático en nuestro país. En 1976-77 cuando se discutía la reforma política puesta en circulación por Jesús Reyes Heróles y el Presidente López Portillo, la Cámara de Diputados tenía una mayoría de representantes del PRI del 82.3 por ciento. El segundo partido, el PAN, sólo alcanzaba el 8.4 por ciento de los asientos. Esa monumental disparidad sólo era superada por lo que acontecía en el Senado. Ahí todos los senadores (64) salían de las filas del tricolor. Los primeros impactos de aquella reforma política se observaron de inmediato. Con las elecciones de 1979 la Cámara de Diputados pasó de cuatro a siete partidos, y el PRI vio descender en números relativos sus diputados (74 por ciento). Ciertamente en las elecciones de 1982 y 1985 las cosas no cambiaron demasiado (el PRI conservó el 74.8 y el 73 por ciento de la representación. Las elecciones de 1988 supusieron, sin embargo, un cambio radical en la composición del Congreso. Como resultado de aquellos controvertibles comicios, el PRI apenas obtuvo el 52 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados y por primera vez arribaron al Senado cuatro legisladores que no habían sido postulados por el partido gobernante. Aunque en las elecciones de 1991 y 94 el PRI se recuperó, de todas formas no logró volver a tener los diputados suficientes como para modificar con ellos la Carta Magna. En los comicios de 1997, el partido del Presidente de la República no logra mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El PRI tiene que conformarse con el 47.8 por ciento de los representantes, mientras la suma del PAN (24.2 por ciento) y el PRD (25 por ciento) lo superan. Ese mismo año, en la Cámara de Senadores se equilibran las fuerzas como nunca antes (PRI -60.2 por ciento-, PAN -25.8 por ciento- PRD -12.5 por ciento- y PT y PVEM -0.8 por ciento cada uno-). Desde ese momento, ya no sólo para modificar la Constitución sino para hacer avanzar cualquier proyecto de ley se requiere del acuerdo de dos o más fuerzas políticas. Las elecciones del año 2000 no sólo trajeron como novedad la alternancia en el Poder Ejecutivo, sino que el partido del Presidente ya no sólo no tiene mayoría absoluta en las Cámaras, sino que además, como agravante, es la segunda fuerza política en ambas (El PAN tenía el 40 por ciento de los diputados y el PRI el 42 por ciento, y en la Cámara de Senadores el PAN tiene el 35.9 por ciento y el PRI el 46.9 por ciento). Para una lectura minuciosa, acudir a José Woldenberg, “El Congreso en el centro”, Reforma, 29 de enero de 2004. Es preciso marcar para los efectos de la presente investigación que si bien los efectos de las reformas electorales cumplieron con su cometido, ahora es prioritario buscar nuevos mecanismos de consenso en el congreso, además de la interlocución deben de tener con el Ejecutivo Federal, Es decir, para la elección intermedia de 2003, se repite la condición de gobierno dividido, y por supuesto esto afecta al partido en el gobierno, por que no puede lograr que sus propuestas legislativas tengan el peso que ellos quisieran darles. Es decir, el PRI obtiene el 44.8 por ciento, el PAN baja con respecto a la anterior legislatura a 29.8 por ciento, el PRD llega al 19.4 con esta distribución en la cámara de diputados es difícil que los acuerdos lleguen a buen puerto, si además le incluimos que la disciplina partidaria se desquebrajó, como consecuencia natural de la competencia, por un lado y la pluralidad política por el otro.

¿Cómo proteger los derechos políticos de los ciudadanos y partidos? ¿Qué autoridad puede resultar confiable para arbitrar una competencia cada vez más intensa? ¿Cuáles son los mecanismos que permitirán desterrar el fraude electoral?, y un largo etcétera. Las reformas electorales concentran buena parte del cambio político en México.<sup>55</sup>

Con las reformas electorales de 1977 a las de 1993, las condiciones de competencia electoral fueron de cero a cien. Es decir, las elecciones presidenciales de 1994 marcaron claros avances en lo electoral, que finalmente son los que legitiman la elección.

La competencia fue abierta y el PAN avanzó aceleradamente, logrando ocupar un lugar de digna competencia, lo cual le permitió mostrar su fuerza real y su capacidad de movilización. Es posible que las elecciones de 1994 fueran el experimento que el país necesitaba para comprobar que podría haber alternancia en el poder sin recurrir a la violencia, las reformas electorales fueron la batuta que dirigió el largo caminar hacia la democracia en México. La transición se debe en gran medida a las reformas electorales: por su organización, su marco jurídico y su institución reguladora. La pieza electoral debía cumplir dos funciones: desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos y, por otro lado, permitir emerger sin cortapisas, sin restricciones artificiales, la verdadera pluralidad política de la nación.<sup>56</sup>

A pesar de que la reforma electoral de 1993 permitía una competencia como nunca antes había existido en México —gobernado por más de seis décadas por un solo partido político—, era difícil creer que se hubiera transitado a la democracia si no se veía la alternancia en el poder. La reforma electoral de 1996 continuó con la lógica de fortalecer el sistema electoral, lo que facilitó —aunado al

---

<sup>55</sup> Véase Becerra Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio en México, Elecciones, partidos y reformas*, México. Cal y Arena. 2000. p. 29. Además puede revisar el lector a Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano, 2000.

<sup>56</sup> Véase Becerra, Ricardo, *ibid.*, pp. 30 y 31.

desprestigio que acarreaba el partido oficial— que para las elecciones federales de 1997 el PRI perdiera por primera vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados. En términos de alternancia en el poder, esto significó el banderazo de salida para que los partidos políticos de oposición aspiraran a gobernar el país en un futuro no muy lejano, con lo que se podría entender en términos muy simples como el arribo a la democracia.

## **2.5 La nueva correlación de fuerzas**

### **2.5.1 La Cámara de Diputados**

Por primera vez en la historia ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, esto es, en la LVII Legislatura ninguno alcanzó por sí solo la mitad de las curules (250) más una. Esto ocurrió porque ninguno de los partidos que contendieron logró más del 50 por ciento de la votación y porque ni siquiera lograron los prerequisites necesarios para que entrara en funcionamiento la cláusula de sobrerrepresentación; es decir, que alguno lograra 42.2 por ciento de los sufragios o triunfara en 167 distritos federales uninominales. De esta manera, el PRI que fue el partido que obtuvo el mayor porcentaje de la votación, se tuvo que conformar con la mayoría relativa, lo que lo obligó a buscar acuerdos con otras fuerzas políticas.

El Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados al obtener solamente el 39 por ciento de la votación, con 11 millones 424 mil 795 sufragios y 166 diputados federales uninominales; en segundo lugar, por porcentaje de votación, quedó el Partido Acción Nacional, que alcanzó 26.61 por ciento de los sufragios, con 7 millones 775 mil 181, en tanto que en victorias obtenidas en los distritos de mayoría se ubicó en tercer lugar, por debajo del PRD, al lograr 64; el Partido de la Revolución Democrática se colocó en tercer lugar, pero se mantuvo por encima del PAN en cuanto a los distritos federales uninominales conquistados, al obtener la victoria en 70; el cuarto sitio en términos de porcentaje, fue para el Partido Verde Ecologista de México, con el 4 por ciento

de los votos; y el quinto fue para el Partido del Trabajo, que alcanzó una curul de mayoría (en el quinto distrito de Durango, capital).

La asignación de diputados por el principio de representación proporcional le daría al PRI 74 curules, al PRD 55, al PAN 57, al PVEM 8, y al PT 5. De manera que para la LVII Legislatura el PRI fue la mayor minoría con 240 diputados federales (166 de mayoría y 74 por el principio de representación proporcional); le seguiría en segundo lugar el PRD con 125 legisladores (70 y 55 respectivamente); el tercer sitio lo ocuparía el PAN con 121 curules (64 y 57 respectivamente); la cuarta posición fue para el PVEM con 8 (todos plurinominales), y al final se encontró el PT con 6 (1 uninominal y 5 plurinominales).

Los 240 diputados priístas constituyeron el 48 por ciento de las curules, frente al 52 por ciento de la oposición en su conjunto (PRD, PAN, PVEM y PT). Esto significó que el PRI se encontraba a 11 diputaciones y 3 puntos de la mayoría absoluta, pero que el PRD y el PAN unidos, tampoco harían la mayoría, puesto que contaban con el 49.2 por ciento de las diputaciones, a sólo 5 curules y 1.8 puntos de la misma. El papel del PVEM y del PT se volvió estratégico, por lo que ambos partidos elevaron su capital político, al contar respectivamente con 8 (1.6 por ciento) y 6 (1.2 por ciento) diputados, decisivos para lograr 251 curules de la Cámara Baja.

Con esta integración de la Cámara de Diputados, la LVII Legislatura no contó con una mayoría absoluta, sino solamente con una mayoría relativa. Por lo tanto, ningún partido podía aprobar por sí solo iniciativas de ley o decretos, tal como desde 1988 ningún partido ha podido llevar a cabo reformas constitucionales contando con su sola fracción parlamentaria. Hay que señalar al respecto que de acuerdo con las reformas a la legislación en materia electoral de 1996, ningún partido por sí solo puede tener por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) más de 300 diputados, por lo que en la actualidad ninguna organización partidista puede por sí sola reformar la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que para hacerlo se requiere de la mayoría calificada de 2/3 partes de las dos cámaras; en el caso de la de Diputados de 334, que solamente surgirían del concurso de varias fuerzas.

Por lo que toca a la mayoría calificada para poder reformar la Constitución, los resultados electorales del seis de julio de 1997 ubicaron al PRI lejos, a casi 100 diputados, de lograr los dos tercios de la Cámara de Diputados (334) curules, y a la oposición en su conjunto la separaba poco menos de 75 para alcanzar el mismo objetivo.

Estos números relativos y absolutos de los partidos corresponden a la integración total de la Cámara de Diputados, pero es necesario recordar que de acuerdo con lo establecido en el marco constitucional, la aprobación de iniciativas de ley y de reformas se realiza en el Pleno por los diputados asistentes que hubieran logrado el quórum legal establecido (el 51 por ciento de las curules) y que a partir del mismo constituyeran la mayoría absoluta.

El partido mayoritario derivado de las elecciones del seis de julio de 1997, el Partido Revolucionario Institucional —que en realidad es la mayor minoría—, enfrentaba a la oposición, que unida en el trabajo legislativo constituía la mayoría absoluta. Además, contaba con la posibilidad de actuar en beneficio de la transición a la democracia o caer —como también ha ocurrido en otras experiencias internacionales— en el “mareo democrático” y complicar la generación de acuerdos, llevando a una parálisis en la toma de decisiones. La realidad —a pesar de que en un principio lograron concretar un bloque opositor—, es que la oposición se encontraba dividida, y sus más importantes exponentes, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, si bien era cierto que manifestaban coincidencias en temas importantes de tipo político y en algunas cuestiones de carácter fiscal, presentaban posiciones diferentes y hasta opuestas en materia económica y social.

Con respecto al trabajo legislativo en materia económica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de ser generadora de asuntos económicos. De acuerdo a la normatividad constitucional, se deberá examinar, discutir y aprobar anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>57</sup>; discutiendo y aprobando primero las contribuciones que deberán decretarse para cubrirlo, contempladas en la Iniciativa de Ingresos. Asimismo, deberá revisar y en su caso aprobar la Cuenta Pública del año anterior.

Es importante destacar, por un lado, que en materia económica, y específicamente en lo que toca a la Iniciativa de Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, que son enviados por el Jefe del Ejecutivo a más tardar el 15 de noviembre de cada año —y que constituyen los dos mecanismos principales de control financiero del Estado—, la Cámara de Diputados deberá de iniciar el proceso legislativo como cámara de origen; y por otro lado, que no puede abordarse la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos hasta que haya sido aceptada por ambas cámaras la Iniciativa de Ley de Ingresos para cubrir aquél.

De no aprobar el Congreso de la Unión el paquete económico enviado por el Ejecutivo Federal, no se podría hacer cobro de ningún impuesto conforme a la ley del ejercicio fiscal anterior. Sin embargo, aún cuando la Ley de Ingresos no fuese aprobada, continuarían en vigor las leyes tributarias especiales, entre las que se encontrarían las referidas al Impuesto Sobre la Renta, al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto al Activo y otras. Esto sucedería así, porque la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial se encuentra en vigor hasta no ser derogada.

---

<sup>57</sup> Al perder la mayoría el PRI en la Cámara de Diputados se produjo un importante cambio en la relación del Poder Legislativo y el Presidente de la República. Hasta 1997, el presupuesto de egresos de había aprobado con altos porcentajes de votos de los diputados, Sin embargo en 1997 la aprobación del presupuesto obtuvo el 68 por ciento de la aprobación de los diputados. Véase, Alberto Aziz p.41

De manera semejante, de no aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación, no podría hacerse pago alguno que no estuviera comprendido en el presupuesto o determinada ley posterior.

Como consecuencia directa de los resultados electorales del seis de julio de 1997, y la correlación de fuerzas electoral y parlamentaria, las cuatro fracciones de la oposición se conformaron en un solo bloque: un frente opositor para hacer valer su fuerza ante el PRI en la integración de los órganos de gobierno y el establecimiento de las normas de funcionamiento de la Cámara de Diputados. En este sentido, llegaron a una serie de acuerdos con respecto a la interpretación de la ley para hacer desaparecer la Gran Comisión, y conformar la Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política, y además para la integración de las mesas directivas de 40 (de las 54) comisiones importantes para el trabajo legislativo.

Posteriormente, el bloque opositor se desintegró por no estar de acuerdo en temas económicos y de tipo social, pero los acuerdos a los que llegaron sobre el funcionamiento de la Cámara de diputados prevalecieron hasta el final de la LVII Legislatura.

### **2.5.2 La Cámara de Senadores**

En los comicios del seis de julio de 1997, únicamente se disputaron 32 de los 128 escaños que componen el Senado de la República, los cuales corresponden al principio de representación proporcional por lista nacional. El PRI consiguió el primer lugar con 38 por ciento de la votación, lo que le valió conquistar 13 senadurías; el PAN permaneció en segundo sitio con el 27 por ciento de los sufragios, porque alcanzó 9 escaños; el PRD se ubicó en tercera posición con 25.5 de los votos, lo que le redituaria 8 lugares; el PVEM quedó en cuarto lugar con el 4 por ciento y un senador; y en último sitio se ubicó el PT con un escaño.

En total, sumando los nuevos senadores con los escaños con que se quedaron los diferentes partidos antes de los últimos comicios, la configuración había quedado de la siguiente manera: el PRI sí obtuvo la mayoría absoluta con 76 escaños (63 electos por seis años, más 13 nuevos), seguido por el PAN con 32 senadores (23 más 9), el PRD con 16 (8 más 8), y el PVEM y PT —por primera vez— con un escaño cada uno.

Ahora bien, aunque el PRI logró la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, no consiguió la mayoría calificada, que requeriría de 85 escaños, quedándose a 9 posiciones debajo del límite. En el caso del Senado, el concurso del PRI fue fundamental, tanto para promover iniciativas como para aprobar reformas en materia de su competencia, lo que podía hacer por sí sólo.

De manera semejante a lo que ocurría en la Cámara de Diputados, en el Senado —aunque el PRI gozaba de una mejor posición— se promovieron los acercamientos y la generación de consensos entre los partidos. Sabían que si recaían en la práctica del *mayoriteo* complicarían los trabajos legislativos y enrarecerían el ambiente político, aunque en realidad los priístas en el Senado actuaron en función de la presión que sentían en la Cámara Baja, por lo que el PRI en la Cámara de Senadores se transformó políticamente en una cámara de contención para bloquear los acuerdos opositores que no contarán con su apoyo.

#### INTEGRACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Curules de oposición
<b>Cámara de Diputados</b>	238	122	125	8	7	262
<b>(-) Mayoría Calificada-334</b>	-96	-212	-209	-326	-327	-72
<b>Mayoría absoluta-251</b>	-13	-149	-146	-243	-244	+11
<b>Cámara de Senadores</b>	77	33	16	1	1	51
<b>(-) Mayoría Calificada-85</b>	-8	-52	-69	-84	-84	+34
<b>Mayoría absoluta-65</b>	+12	-32	-49	-64	-64	-14

**Fuente:** Luisa Béjar Algazi, *La reforma Institucional del Poder Legislativo en México*.

### 2.5.3 El Poder Ejecutivo

Al no tener por primera vez mayoría en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal se vio obligado a cambiar su forma de interactuar con el Congreso<sup>58</sup>. En primer lugar, porque las prioridades del Ejecutivo Federal no necesariamente eran las prioridades de la Cámara de Diputados, que en el principio de la LVII Legislatura fue controlada por el Grupo de los Cuatro (G-4).<sup>59</sup> El Ejecutivo Federal buscó nuevos mecanismos de negociación con el Poder Legislativo, sobre todo para los temas de mayor interés, por lo que las entidades del Ejecutivo Federal, en primer lugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), creó a finales de agosto de 1997 una oficina que le llevará la relación con el Congreso (La Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión); en el entendido de que habría que lograr consenso en la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto para el año fiscal de 1998. Las funciones de la Unidad de Enlace<sup>60</sup> eran:

- I. Planear, coordinar y conducir las relaciones institucionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Congreso de la Unión.

---

<sup>58</sup> Liébana Sáenz, señala que durante la gestión de presidente Ernesto Zedillo, la interacción se realizó a través de cuatro puentes: el primero en la propia presidencia a través de la Secretaría Particular, permitiendo intercambios entre el presidente y los miembros del Congreso y partidos políticos. El segundo era la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, además de sus funciones de apoyo técnico y jurídico era la oficina responsable de: “someter a consideración y en su caso, firma del Presidente de la República, todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, o a una de sus cámaras, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y darle opinión de dichos proyectos”. El tercer puente fue la Secretaría de Gobernación. En ella existía la Unidad de Estudios Legislativos, entre cuyas funciones estaban: “coadyuvar en la elaboración y análisis de los proyectos e iniciativas de carácter legislativo competencia de la Secretaría; establecer de manera coordinada un programa integral y sistemático de proyectos e iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal. Este puente era responsable de las relaciones institucionales con los líderes parlamentarios, con las bancadas y con los partidos, y abrió la posibilidad para apelar a las dirigencias en determinados momentos. También permitió dos procesos importantes en la formulación legislativa: el intercambio de información y el acuerdo para la consulta. Por último, respecto a decisiones fundamentales como la aprobación del Presupuesto de la Federación y la Ley de Ingresos, que exigen un intercambio de información especializada, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creó la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión, por sus funciones puede ser considerada como el puente más especializado, desde el punto de vista técnico. *La presidencia moderna*. Análisis de una institución que es urgente comprender. México, Taurus 2006. pp. 260,261

<sup>59</sup> El Grupo de los cuatro, que en conjunto tenía la mayoría de diputados, era integrado por el PRD, PAN, PVEM y PT.

<sup>60</sup> Cabe señalar que aunque inició trabajos la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión a finales de agosto de 1997, apareció su creación y funciones en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 10 de junio de 1998, en la página 9. –En el apartado de Anexos aparece el Acuerdo en el que se adscriben orgánicamente nuevas áreas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre ellas la Unidad de Enlace–.

- II. Integrar y proporcionar la información, reportes y estudios sobre la política económica y los criterios que la sustentan, a los miembros del Poder Legislativo.
- III. Recabar los puntos de vista de los legisladores federales sobre asuntos de política económica y transmitirlos a las instancias competentes dentro de la Secretaría.
- IV. Coadyuvar en el proceso de presentación al Poder Legislativo —para su aprobación— de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de otras leyes y reglamentos relativos a los asuntos de competencia de la Secretaría.
- V. Coordinar las comparecencias y presentaciones del secretario y de otros funcionarios de la Secretaría ante las diversas instancias del Congreso de la Unión.
- VI. Atender las solicitudes de información y gestión sobre asuntos específicos que presenten los miembros del Congreso de la Unión, estableciendo para ello comunicación con las distintas áreas de la Secretaría.

Posteriormente, las otras Secretarías de Estado también crearon sus oficinas de enlace para atender sus negocios en el Congreso. De igual forma, los empresarios dejaron de asistir a las oficinas del Ejecutivo, para paulatinamente acudir a San Lázaro a cabildear sus asuntos. Esto lo abordaremos en el capítulo correspondiente, pero es necesario hacer la mención por la relación que guarda la alternancia con el cabildeo como herramienta de negociación, lo cual es el objeto de esta investigación. Las formas de llegar a acuerdos tanto en el Poder Legislativo y Ejecutivo cambiaron, dejando atrás paulatinamente viejas prácticas.

Las negociaciones realizadas antes del 1° de septiembre de 1997 y después del mismo, nada o poco tienen que ver, y conforme se avance en el proceso democrático cualquier encuentro entre estos dos poderes será más acorde a un sistema presidencial —no presidencialista—, donde la división de poderes es la regla principal. Tal como lo señala el artículo 49 de nuestra Constitución Política:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias [...]

El artículo en mención es muy claro sobre la independencia de cada poder, en la lógica de que:

[...] Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal [...] tal como se señala en el artículo 40 de nuestra Carta Magna. Asimismo [...], El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.<sup>61</sup>

Podríamos seguir citando algunos apartados que hablan sobre los partidos políticos y su participación en la vida democrática, pero la finalidad de acudir a la Constitución es clarificar que nuestro país después de la Revolución fue pensado por el Constituyente de 1917 como democrático y federal. Fueron las propias características de quienes gobernaron después de la lucha armada, las que dieron al régimen un partido hegemónico, que no único, pero con características peculiares que daban al gobernador en turno control absoluto de los otros poderes, siempre respaldado por el partido político.

---

<sup>61</sup> México, Cámara de Senadores, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1997, pp.55-66.

### III. EL CABILDEO

#### 3.1. Gobiernos divididos<sup>62</sup>

El sistema electoral mexicano ha vivido un intenso proceso de transformación a partir de 1989, debido a las reformas electorales en el ámbito federal y local, las cuales han modificado el paisaje político electoral. El sistema de partidos ha transitado de una lógica no competitiva y de partido hegemónico, a otra de competencia abierta, transitando a las características de un sistema democrático.

Las elecciones celebradas el seis de julio de 1997 modificaron las percepciones sobre los escenarios y prácticas políticas en México y han obligado a introducir nuevos elementos de interpretación. Antes de esta fecha, si bien ya existían en el ámbito municipal y estatal algunas regiones del país de alta competitividad electoral, en las que incluso el PRI se había convertido en oposición, no se habían considerado del todo como un indicador suficiente para proclamar la llegada de la democracia, sólo se veían como hechos aislados propiciados por el partido oficial.

---

<sup>62</sup> Los principales factores que llevan a gobiernos divididos en regímenes presidenciales, para Gabriel Negretto son reglas electorales como la elección presidencial por mayoría a segunda vuelta, que favorecen la participación de un alto número efectivo de partidos (normalmente mayor a 3) y los ciclos no concurrentes de elección de Presidente y renovación del Congreso. Por otra parte, también se han señalado como factores causales adicionales la existencia de fórmulas electorales personalistas que incentivan la competencia intrapartidaria y la presencia de segundas cámaras de tipo federal que normalmente reflejan una representación territorial incongruente con las bases de representación de la presidencia y de la cámara baja. Sin embargo desde mi punto de vista, México ha tenido gobierno dividido desde 1997, y no cae en ninguno de los supuestos que marca Negretto. Me explico, en México no hay segunda vuelta, y si participan un número alto de partidos en las contiendas electorales, y las elecciones para elegir presidente y congreso si son concurrentes. En México el voto se ha dado de manera diferenciada, por un lado se vota para presidente de un partido, y por legisladores por otro partido, además de que la representación proporcional otorga un número de legisladores dependiendo la votación por circunscripción para el caso de diputados federales, y votación nacional para el caso de Senadores. Las razones del gobierno dividido en México, desde mi punto de vista, es que efectivamente hay tres partidos que concentran el grueso de la votación, y que en vez de dividirse al electorado en dos, como en Estados Unidos, se lo dividen en tres, lo que marca la condición de elecciones competidas, y por ende, de gobierno en que ninguno obtiene la mayoría afectando al partido que gana la presidencia. Técnicamente, el gobierno dividido abarca dos posibles casos: aquellos en que ningún partido tiene por si mismo mayoría y aquellos en que la mayoría es controlada por la oposición. Para una revisión más minuciosa véase Negretto, Gabriel. *Distribución de Poderes y Gobierno Dividido en América Latina*. Seminario “El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico D.F., Mayo 6 y 7, 2002.

Para las elecciones intermedias de 1997 y las presidenciales de 2000, existían a nivel estatal y municipal amplias zonas de competencia cerrada en lo electoral; lo que quiere decir que el partido oficial a nivel federal, no necesariamente lo era a nivel estatal o municipal, e incluso los congresos locales ya daban muestra de la inexistencia de una mayoría absoluta de alguno de los partidos políticos.

El carácter diversificado de los votos, junto con la falta de cohesión interna de los partidos, son los peores antecedentes para que puedan prosperar los pactos y los compromisos entre los partidos, inherentes a todo proceso de transición democrática. De este modo, sólo los partidos que logren una dirección con suficiente legitimidad y liderazgo interno que trascienda hasta el Congreso y que puedan elaborar una agenda y programas de solución en el ámbito nacional podrán aspirar a romper la inercia negativa de un gobierno dividido, siempre y cuando el Ejecutivo entienda que está obligado a negociar y que no necesariamente su agenda es la que tiene que predominar, por lo que necesitará de operadores políticos competentes y con capacidad de tomar decisiones. El gobierno que se encuentra en situación de *gobierno dividido*<sup>63</sup>, debe buscar alianzas ganadoras para poder concretar sus temas de interés en política pública.

En la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en un principio la oposición se constituyó en una mayoría opositora (PRD, PAN, PVEM, PT). Posiblemente por la

---

<sup>63</sup> La mayoría de los estudiosos del tema coinciden en que un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Sin embargo, Gabriel Negretto señala que el gobierno dividido puede dar lugar tanto al conflicto y la parálisis como al consenso y la cooperación. Uno y otro resultado dependen de la forma en que se configure la distribución de poderes entre ejecutivo y legislatura. La forma de hacer posible un sistema de decisiones colectivas efectivas y representativas es precisamente imitando la lógica de un régimen parlamentario en dos aspectos principales. Por un lado, moderando los poderes de bloqueo de segundas cámaras y ejecutivo de manera de fortalecer la capacidad decisoria de las mayorías legislativas en caso de conflicto. Por otro, creando una mejor integración de poderes en materia de formación y conducción de gobierno. Además resalta, que ninguno de estos cambios requiere un cambio formal de régimen, sino simplemente una reformulación del concepto de separación de poderes en que se basa este sistema. Esta reformulación consiste en pasar de un sistema de balances y vetos mutuos a un sistema de integración y cooperación entre poderes en el que la necesidad de promover acuerdos y compromisos sea equilibrada con la necesidad de arribar a decisiones finales representativas de la pluralidad de intereses que componen la sociedad. *Ibid, (Negretto)*

euforia democrática y por el sentimiento de éxito de estos partidos se logró tener cierta cohesión. Todo esto se debió originalmente al antipriísmo de la mayoría de los legisladores opositores, y también a los liderazgos de los coordinadores parlamentarios, principalmente del PRD, representado por Porfirio Muñoz Ledo, quien llevó la batuta de las negociaciones hasta que la indisciplina en los partidos políticos afectó la unidad de la coalición ganadora.

A este escenario además habría que agregarle que el PRI en el Senado tenía mayoría, y que si alguna ley era aprobada en la Cámara Baja por la coalición opositora, el partido en el poder por medio de sus senadores podía rechazarla sin mayor trámite; tal como ocurrió con la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fue aprobado en la Cámara de Diputados por los legisladores de la coalición opositora, y que fue rechazado por los priístas en el Senado. Aunque la oposición en su conjunto sabía que existía esa posibilidad, hicieron el ejercicio con la finalidad de desacreditar al PRI ante el electorado.

Por su parte, el PRI mantuvo una disciplina aceptable y sólo el “Grupo Reflexión” puso en duda la viabilidad de algunas votaciones importantes. La disciplina del PRI tenía su fundamento en que aún tenía un presidente emanado de sus filas y en que, como tradicionalmente sucedía, ejercía un control sobre la estructura del partido y sus representantes populares. Además, todavía tenía la Presidencia de la República y todo el aparato de Estado para poder negociar y armar alianzas ganadoras en las votaciones de mayor trascendencia; aunque no siempre resultó, como en el caso de la Reforma Eléctrica, pero sí en casos como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro —el famoso FOBAPROA—, o la autonomía del Banco de México. El aliado casi natural, por el tipo de política económica que tenía el PRI como gobierno, fue el Partido Acción Nacional.

En el caso del PRD, un partido compuesto por distintas corrientes, con intereses diferentes y con poco conocimiento del trabajo parlamentario, debido a que en su mayoría eran activistas políticos a nivel colonia o distrito, era fácil suponer que sus

miembros no obedecerían a su líder —que pecaba de arrogante en ocasiones—, por lo que su votación no necesariamente era homogénea. Esta situación originó que fuera más fácil para el gobierno la construcción de alianzas, puesto que tenía un solo interlocutor con quien negociar.

El Partido Acción Nacional también tuvo indisciplinas en su grupo parlamentario, pero en lo fundamental no fueron serias y se lograban votaciones con relativa facilidad, puesto que los diputados que le faltaban al PRI para obtener la mayoría necesaria para aprobar iniciativas o decretos eran sólo doce, y el PAN tenía al inicio de esa Legislatura 121 legisladores.

La realidad es que el primer gobierno dividido de la historia contemporánea del país logró los suficientes consensos, en los cuales participaron todos los partidos políticos por lo menos en una ocasión para lograr alianzas ganadoras. Lo que no se podrá medir con precisión, es qué tanto afecto a los partidos políticos aprobar algunas iniciativas en coalición, que finalmente es el incentivo para tomar la decisión de acompañar a un partido político en la aventura de una votación.

**Coaliciones ganadoras en la H. Cámara de Diputados  
LVII Legislatura (1997-2000)**

**(133 votaciones aprobatorias entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)**

Tipo de coalición		Partidos de la coalición	Tamaño original, sep. 1997	Tamaño sep. 1999	Nº de votaciones a favor(1)		
<b>A</b>	Coaliciones ganadoras mínimas	1. PAN+PRD+PT	253	253	2		
		2. PAN+PRD+PVEM	254	248*	0		
		3. PRI+PT+PVEM	254	255	0		
		4. PAN+PRI	360	355	16		
		5. PRI+PRD	364	363	0		
<b>B</b>	Grandes coaliciones	6. PAN+PRI+PT	367	366	1		
		7. PAN+PRI+PVEM	368	361	15		
		8. PRI+PRD+PT	371	374	2		
		9. PRI+PRD+PVEM	372	369	0		
		10. PAN+PRI+PT+PVEM	375	372	14		
		11. PRI+PRD+PT+PVEM	379	380	1		
		12. PAN+PRI+PRD	485	480	0		
		13. PAN+PRI+PRD+PT	492	491	1		
		14. PAN+PRI+PRD+PVEM	493	486	1		
		Gran coalición "bloque opositor"	15. PAN+PRD+PT+PVEM	261	159	5	
		Gran coalición de "todos los partidos"	16. PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	500	497	75	
		<b>Total(2)</b>			<b>133</b>		

\*Esta coalición dejó de ser ganadora al escindirse de ella 6 diputados

1Se incluye a un partido en la coalición si más del 50%+1 de sus diputados presentes votó en sentido aprobatorio.

2 Una iniciativa la aprobó sólo el PRI y 4 fueron rechazadas por el Pleno, lo cual lleva a un total de 138 votaciones en el periodo estudiado.

Fuente: Alonso Lujambio, en "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México"

En el terreno electoral el PRI perdió por primera vez en su historia y le costó la Presidencia de la República, lo cual pudo ser motivado por muchos aspectos de orden interno, pero sin duda debido al respaldo de temas tan difíciles como el FOBAPROA: esto tuvo sus costos en la percepción del electorado. Por otra parte, si no se hubiera aprobado su reestructuración podría haber afectado al sistema bancario mexicano y haber sumido al país en la incertidumbre financiera. Lo que suponemos, también le hubiera acarreado costos electorales al partido en el gobierno.

Cuando se está en gobierno dividido, estos temas son los que aprovechan o rechazan los partidos políticos para conformar coaliciones. Por ejemplo: el PAN jugó con el incentivo de promover el rescate bancario para darle estabilidad al sistema financiero del país. Si el resultado de la votación hubiera provocado algún efecto no esperado, Acción Nacional habría resultado afectado, pero el principal responsable hubiera sido el partido promotor, en este caso el PRI. En contraparte, si los efectos de su decisión eran favorables, se proclamarían como los impulsores de medidas viables para el país.

De igual forma, no sabemos con precisión cómo pudo influir la medida que tomó el PAN en el tema del FOBAPROA, entre otros negocios de la agenda legislativa, pero para el año 2000 ganó la Presidencia de la República, amén de sus circunstancias internas y la calidad de su candidato presidencial.

El Partido de la Revolución Democrática, que se negó rotundamente a votar a favor de los temas de la agenda económica que propuso el gobierno del presidente Zedillo, incluido el FOBAPROA, se vio afectado en las elecciones del año 2000, puesto que pasó de 125 diputados federales que tenía al inicio de la LVII Legislatura, a sólo 52 diputados federales para la siguiente. Los incentivos para votar con el partido del jefe del Ejecutivo en condición de gobierno dividido,

no son necesariamente los mejores y por supuesto la negociación en esos casos es muy intensa y con muchos desencuentros de posiciones políticas e ideológicas.

Una conclusión aproximada puede ser que los incentivos son poco atractivos para acompañar al gobierno en turno en una aventura legislativa, y más si son pocos los partidos políticos participantes, ya que la distribución del castigo electoral es mayor que si hubiera muchos partidos con fuerza electoral similar. Normalmente, el gobierno en turno debe tomar decisiones difíciles tales como el aumento en la tasa impositiva de productos de la canasta básica y la reducción de beneficios a los que puede estar acostumbrada la ciudadanía; este tipo de decisiones tiene un reflejo en lo electoral y es por esa razón por lo que sobrevienen los estancamientos legislativos en un gobierno que no tiene la mayoría de su partido en el Congreso.

Dicho de otro modo, el sistema presidencial favorece que exista el gobierno dividido. Esto es, un gobierno en el cual la mayoría de una o de las dos cámaras corresponda a un partido distinto al del presidente o en el cual ningún partido en el Congreso obtenga la mayoría<sup>64</sup>. Es decir, el Ejecutivo comparte el poder con los partidos de oposición que tengan representación en el Congreso de la Unión, lo que obliga a que la toma de decisiones necesariamente esté negociada y consensuada entre las fuerzas políticas, puesto que el Ejecutivo y su partido por sí solos no puede aprobar en el Congreso leyes que les permitan gobernar, como por ejemplo la del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, además de las reformas que el poder presidencial considere necesarias para la buena marcha de su gobierno.

---

<sup>64</sup> *Ibid*, Liébano Sáenz p.222, difiere de esta definición, señala que en un a) gobierno dividido en un sistema unicameral es cuando el partido del Ejecutivo no tiene la mayoría en la Cámara y en un sistema bicameral cuando el partido del presidente no tiene la mayoría en ambas cámaras. b) Un gobierno unificado es aquel en donde el partido del presidente conserva la mayoría en el Poder Legislativo, independientemente de su estructura, unicameral o bicameral. c) Gobierno no unificado, en un sistema bicameral, cuando el partido del presidente conserva la mayoría en alguna de las dos cámaras.

En la conformación de los gobiernos divididos se identifican tres factores fundamentales:

1. Un aspecto estrictamente electoral indica que la existencia de boletas diferentes para cada elección es la fuente principal del llamado “voto diferenciado. Este fenómeno sólo se aplica a los casos de elecciones generales, donde los ciudadanos acuden a las urnas a votar simultáneamente por presidente de la República y por legisladores con boletas diferentes.
2. El dominio de los temas locales en la agenda nacional: se presenta en elecciones intermedias y en ocasiones en elecciones generales, cuando los ciudadanos prefieren emitir su voto por cuestiones o personajes locales o regionales más que por políticas federales.
3. Depreciación del apoyo político hacia el presidente, que culmina con un voto de castigo en las elecciones intermedias. La mayoría de las veces, los presidentes llegan a sus cargos con un claro mandato de gobernar, sin embargo los ciudadanos se muestran con frecuencia insatisfechos con los alcances de la política emprendida por el titular del Poder Ejecutivo y manifiestan con su voto el rechazo por las políticas del gobierno o por la modificación de las mismas. De esta forma, los gobiernos divididos son mecanismos de balance que instrumentan los ciudadanos para flexibilizar las políticas de los presidentes.<sup>65</sup>

En los sistemas multipartidistas aparece un subtipo de gobierno dividido, el cual es conocido como de mayorías divididas, gobierno de no mayoría o gobierno no unificado. Se trata de gobiernos donde el partido que conquista la Presidencia no alcanza la mayoría en las elecciones legislativas, pero donde tampoco ninguno de los otros partidos tiene los escaños suficientes para convertirse en mayoría legislativa por cuenta propia. Es decir, son aquellos en los que nadie cuenta con mayoría en el Congreso. Las características de los gobiernos de no mayoría son las siguientes:

- a) Pueden ser producto de elecciones intermedias o de elecciones generales, si estas últimas se realizan de manera simultánea.
- b) El escenario de no mayoría indica que ningún partido tiene claro mandato para controlar el gobierno; además, a la división de poderes hay que sumarle la división de partidos.
- c) Una situación de no mayoría puede ocurrir en una o ambas cámaras, acentuándose el nivel de conflictos en los sistemas unicamerales, que convierten la etapa de mayoría dividida en el juego de suma-cero: Legislativo *versus* Ejecutivo.<sup>66</sup>

Como dato adicional, cabe mencionar que la conformación del poder político en el país se fue modificando desde que el PRI empezó a perder gubernaturas, y sin duda esto ha influido para que el electorado mexicano vote a nivel federal en forma distinta a la que lo hacía tradicionalmente.

Desde que en 1989 el PAN ganó por primera vez en su historia una gubernatura (Baja California), la conformación de los gobiernos estatales se ha ido modificando. La actual distribución es la siguiente: 17 gobernadores del PRI; 9 del PAN; 5 del PRD y uno independiente. En cuanto a la configuración de congresos locales, en 15 tiene el PRI la mayoría; 3 el PAN; y en 14 ningún partido político tiene mayoría. Es decir, hay gobierno dividido. Los anteriores números reflejan lo complejo que es gobernar un país en situación de gobierno dividido. Máximo que nuestro sistema político no tiene mecanismos para reducir los riesgos de caer en el empantamiento de acuerdos por la simple razón de que no necesitaba de esas herramientas, debido a las propias características del régimen presidencialista que existió en el país durante más de 70 años. Para decirlo en pocas palabras, la actual administración tiene que consensuar con las distintas fuerzas políticas para poder tomar una decisión de relevancia, lo que no siempre garantiza el éxito.

---

<sup>65</sup> Carlos Casillas, "Gobiernos divididos en México. Una nueva manera de hacer política", en Nexos, octubre de 1998. pp. 2-3.

<sup>66</sup> *Ibid*, p.2.

### Distribución del Poder en los Estados

Estado	Partido en el Gobierno	Composición del Congreso	Status
Aguascalientes	PAN	PRI: 12; PAN: 10; PRD: 1; PT: 2; PVEM: 2	Gobierno dividido
Baja California	PAN	PRI: 10; PAN: 12; PRD: 2; PVEM: 1	Gobierno dividido
Baja California Sur	PRD	PRI: 6; PAN: 2 ; PRD: 8; PT: 3; PAS: 1; PVEM: 1	Gobierno dividido
Campeche*	PRI	PRI: 19; PAN: 11; PRD: 3; PT: 1; IND: 1	
Chiapas	IND	PRI: 24; PAN: 5; PRD: 7; PT: 2; PVEM: 1; PAS: 1	Gobierno dividido
Chihuahua	PRI	PRI: 18; PAN: 11; PRD: 2; PT: 2	
Coahuila	PRI	PRI: 20; PAN: 8; PRD: 3; PT: 2; UDC: 2	
Colima*	PRI	PRI: 13; PAN: 8; PRD: 3; PT: 1	
Distrito Federal	PRD	PRI: 16; PAN: 16; PRD: 19; PVEM: 8; PT: 1; CD: 2; PDS 2; Ind: 2	Gobierno dividido
Durango	PRI	PRI: 13; PAN: 8; PRD: 1; PT: 2; Ind: 1	
Estado de México+	PRI	PRI: 25; PAN: 16; PRD: 16; PT: 2; PVEM: 2; PDS: 1; Dip. Ind: 13	Gobierno dividido
Guanajuato	PAN	PRI: 8; PAN: 23; PRD: 2; PVEM:1; PAS: 1; Dip. ind: 1	
Guerrero	PRI	PRI: 20; PAN: 4; PRD: 17; PVEM: 1; PT: 1; PRS: 1; CD: 2	Gobierno dividido
Hidalgo	PRI	PRI: 18; PAN: 4; PRD: 7	
Jalisco	PAN	PRI: 16; PAN: 21; PRD: 2; PVEM: 1	
Michoacán	PRD	PRI: 17; PAN: 5; PRD: 17; PT: 1	Gobierno dividido
Morelos	PAN	PRI: 12; PAN: 13; PRD: 3; Dip. Ind. 2	Gobierno dividido
Nayarit	PAN	PRI: 18; PAN: 6; PRD: 2;	Gobierno dividido

		PT: 2; CD: 2	
Nuevo León*	PAN	PRI: 16; PAN: 23; PRD: 1 PT: 2	
Oaxaca	PRI	PRI: 25; PAN: 7; PRD: 8; PT: 1; CD: 1	
Puebla	PRI	PRI:25; PAN: 10; PRD: 2; PT: 1; PVEM: 1; CD:2	
Querétaro*	PAN	PRI: 8; PAN: 12; PRD: 2; PT: 1; PVEM: 2	Gobierno dividido
Quintana Roo	PRI	PRI: 15; PAN: 3; PRD: 3; PVEM: 2; CD: 2	
San Luis Potosí*	PRI	PRI: 14; PAN: 11; PRD: 2	
Sinaloa	PRI	PRI: 21; PAN: 12; PRD: 3; PT: 3; PBS: 1	
Sonora*	PRI	PRI: 16; PAN: 13; PRD: 4	Gobierno dividido
Tabasco	PRI	PRI: 16; PAN: 2; PRD: 12; PT: 1	
Tamaulipas	PRI	PRI: 19; PAN: 7; PRD: 3; PT: 3	
Tlaxcala	PRD	PRI: 17; PAN: 3; PRD: 8; PT: 3; PVEM: 1	Gobierno dividido
Veracruz	PRI	PRI: 27; PAN: 11; PRD: 4; PT: 1; PVEM: 1; CD: 1	
Yucatán	PAN	PRI:11; PAN: 12; PRD: 1; IND: 1	Gobierno dividido
Zacatecas	PRD	PRI: 10; PAN: 4; PRD: 13; PT: 2; CD: 1	Gobierno dividido

**Fuente:** Cuadro realizado por el autor con información de <http://www.senado.gob.mx>

\* Estados con elección para gobernador.

+ Información del Congreso saliente.

**Nota:** Información hasta junio de 2003.

De ninguna manera resulta ocioso mencionar la distribución del poder por entidad, la razón es que para realizar una reforma constitucional —una vez que se haya aprobado en las cámaras—, le corresponde a los congresos locales aprobarla y, si ese es el caso, serán la mitad de los congresos estatales más uno. Lo que quiere decir que para que el Ejecutivo Federal pueda actualizar la legislación, tiene que negociar también con los congresos locales.

### 3.2 El cabildeo en México<sup>67</sup>

Antes de entrar de lleno en el presente capítulo, es preciso situar el momento en que nació el cabildeo. De acuerdo con Julio Portales<sup>68</sup> El término en inglés *lobbying*, se originó en la Inglaterra del siglo VII, donde el intercambio de influencias con y entre los miembros del parlamento se llevaba a cabo en la planta baja o lobby de la Cámara de los Comunes.

Hacia 1791, en Estados Unidos en la Primera Enmienda fue adoptada en el proyecto de ley sobre los derechos, el de petición quedó codificado constitucionalmente.

La definición es de Lester W. Milbrath quien describe término *lobbying* como el estímulo y la transmisión de una comunicación, dirigida a alguien que interviene en una decisión de gobierno, con la esperanza de influir en dicha decisión y siempre que no proceda de un ciudadano actuando por su propia cuenta. El *Lobby* sólo se da en el proceso de toma de decisiones oficiales, todo *lobbying* es motivado por un deseo de influir en las decisiones del gobierno; el *lobbying* supone la presencia de un intermediario o representante como eslabón entre las personas de las que dependen las decisiones oficiales y los ciudadanos, implica comunicación pues es la única manera de transmitir la influencia. El autor no limita la actividad al Poder Legislativo, sino a los otros poderes, aunque la ley de 1946 sólo ampare la actividad hacia el Congreso. De hecho señala Milbrath en su estudio y encuestas que: "El 77 por ciento de los *lobbyist* entrevistados mantienen contacto con los funcionarios de las ramas ejecutiva y legislativa, además de que hay casos donde se mantienen representaciones de *Lobby* incluso en tribunales del ramo judicial.

---

<sup>67</sup> La presente investigación concibe al cabildeo como un campo interdisciplinario, cuya profesionalización exige conocimientos especializados, apego a normas éticas rigurosas. La profesión implica la integración de conocimiento de alta complejidad y la generación de información que aunada a diversas formas de gestión ante diferentes actores sociales, políticos y económicos, incide en la toma de decisiones de interés público.

<sup>68</sup> Portales, Julio, *Sistema de lobi en los Estados Unidos de América, mimeo*

Actualmente el *lobbying* ya no es sólo intentar influenciar a los oficiales del gobierno Estadounidense en el llamado *Lobby* directo, es también elaborar informes para los funcionarios por parte de las agencias de *Lobby* especializadas, así como asesoría legal de relaciones públicas o incluso de testigos de audiencias en el Congreso. Por sus técnicas además habría otros tipos de *lobbying* que son: *Lobby* social (encontrarse miembros del gobierno en actividades sociales) coaliciones de *Lobby* (oficinas de *Lobby* que se conjuntan para perseguir metas comunes) y *lobbying* de la gente común (apela a los ciudadanos a ejercer presión sobre sus representantes). Un *lobbyis* puede estar activo en todas las fases del proceso legislativo: planeando estrategias, influenciando votaciones, movilizando apoyos y redactando discursos y enmiendas.

En los Estados Unidos, previo a la formulación del proyecto de ley sobre *lobby* se iniciaron las audiencias del "Comité Conjunto sobre la Organización del Congreso" que se estableció en 1945 y sobre la base de las recomendaciones de ese comité es que se promulgó la Ley Federal de Regulación sobre *lobbying* de 1946 y que es la vigente hasta nuestros días.

La ley de 1946 no restringe las actividades de los lobistas pero si requiere que se registren ante el secretario del Senado y la secretaria de la Cámara de Representantes. Con un informe que especifique el total de contribuciones y gastos, así como, de quiénes parten las contribuciones y quién las recibe. Este informe se debe de presentar quincenalmente por todos aquellos cuyo principal objetivo fuera hacer *lobbying*.

En 1971 donde se hizo la primera revisión exhaustiva sobre la ley de 1946 pero no se retomó la revisión para hacer propuestas hasta 1976 en las audiencias sostenidas por el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado, sin embargo poco se avanzó en la creación de una nueva ley, aunque hubo una serie de propuestas interesantes y novedosas que han permitido sostener el debate.

No obstante, todas estas propuestas han encontrado obstáculos en los debates ante la posibilidad de que alguna de las restricciones limite las libertades de la Primera Enmienda o que en los sistemas de coerción se limiten los derechos de los ciudadanos. De ahí que la ley de 1946 siga vigente hasta ahora.

Así pues, y para continuar con el presente trabajo, es importante mencionar que el cabildeo o *lobbying* es considerado por la teoría política como un instrumento fundamental en toda sociedad plenamente democrática, el cual se ejerce sólo en condiciones de competencia política, íntimamente relacionadas con la participación y con las sociedades abiertas.<sup>69</sup>

El cabildeo es una herramienta que es usada cotidianamente en los países desarrollados, pero se puede observar con más detenimiento en el caso de nuestro socio comercial, Estados Unidos, puesto que esta práctica ha tenido un peso importante en su vida democrática. Las estimaciones apuntan a que existen entre 40 y 80 mil *lobbyistas*, pero están registrados oficialmente sólo 4 mil. El sector que más invierte en *lobbying* es de los seguros, seguido por el farmacéutico, las telefónicas y las tabacaleras, mientras las firmas que más gastan en *lobbying* son las tabacaleras, seguidas por las de las telefónicas.<sup>70</sup>

Ahora bien, en el caso de México, el proceso democrático en que está inserto el país permite que nuevas figuras de participación y negociación se vayan originando. Tal es el caso del cabildeo que, como ya se mencionó, se da en el contexto de una cámara sin mayoría de ninguno de los partidos que la conforman. En 1997 el presidente de la República y su partido, el PRI, no lograron la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que dio una nueva conformación al Congreso de la Unión. Esta situación obligó a las agrupaciones empresariales, a las organizaciones no gubernamentales, y al mismo Ejecutivo Federal, a acudir al Congreso de la Unión para negociar sus asuntos y hacerse presente sobre todo

---

<sup>69</sup> Lerdo de Tejada, Sebastián, Luis Antonio Godina; *el lobbying en México*. 2004. Miguel Ángel Porrúa, p 8.

<sup>70</sup> Teherán, Jorge y Alejandro Lelo de Larrea. *Cabildeo, Profesionalización*. El Universal, 21 de enero de 2002, p. 6.

en la Cámara de Diputados. El Ejecutivo dejó de enviar sus iniciativas como mero trámite y tuvo que cabildar cada una de ellas con los grupos parlamentarios distintos a su filiación política, y en ocasiones también había que convencer a sus correligionarios.

El cabildeo en el Legislativo es la forma de expresarle al diputado o al senador el interés de un grupo que desea que se vote en tal o cual sentido. Sin embargo, es de suponer que existe otro grupo que quiere lo contrario y el legislador tiene que escucharlos a todos; además, la representación nacional le autoriza a votar de acuerdo con su propia convicción personal.

El cabildeo puede ser definido como una técnica en el proceso político de persuasión. Dentro del Poder Legislativo, es una práctica de convencimiento individual de los miembros o grupos para tomar un particular curso de acción que beneficie los intereses de los cabilderos. Aunque el cabildeo ha sido una práctica utilizada de manera común, es relativamente corto el tiempo en que ha sido concebido como un trabajo o actividad que demanda determinados niveles de conocimiento y especialización.

El término cabildeo se utiliza tanto en el desarrollo de acciones específicas y puntuales que buscan lograr un impacto inmediato en la negociación, como en el marco de una estrategia de mediano o largo plazo. El cabildeo se puede hacer a escala local, nacional, regional e internacional, según el tema de que se trate y las necesidades y posibilidades de incidir en el proceso de toma de decisiones.

Es preciso dejar constancia de que el cabildeo en México sin duda ya existía, pero era de cúpula a cúpula, entre un pequeño grupo de empresarios y un pequeño grupo de funcionarios. Así funcionaba el sistema político mexicano, esas eran las reglas. Hoy podemos ver a empresarios y consultores en los pasillos de San Lázaro o en Xicotécatl, platicando con los legisladores sobre temas específicos. El cabildeo tiene que ver más con dar certeza jurídica sobre distintos temas a los empresarios, a las causas de las Organizaciones no Gubernamentales y a la

sociedad civil en su conjunto. Por su puesto que también se puede cabildear para favorecer a algunos sectores y por ende, para afectar a otros.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios<sup>71</sup>, “En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores, a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes”. Quienes contratan este tipo de servicios son desde empresas, hasta sindicatos y gobiernos, todos con la finalidad de defender sus intereses.

El cabildero efectivo utiliza información que trasmite a los legisladores con claridad, conoce el derecho parlamentario; sin duda es buen negociador y tiene una idea clara de cómo tejer alianzas. Por supuesto que utiliza todos los medios que estén a su alcance para conseguir su meta. En este punto en específico es en donde han surgido dudas sobre la honorabilidad de la actividad, de ahí que haya ya iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión para regular la práctica del Cabildeo; y no porque se esté llevando de forma irregular en México, sino porque se tienen antecedentes de otros países, principalmente de Estados Unidos, donde se tuvieron que corregir ciertas anomalías.

Trabajos recientes señalan que el cabildeo, tal como lo entendemos, tiene sustento en la división de poderes y el sistema representativo. Es decir, En nuestro régimen constitucional, la división de poderes atribuyó a las cámaras del Congreso de la Unión facultades exclusivas para el diseño y seguimiento de ciertas políticas públicas que en algunos casos el Ejecutivo propone y después aplica. En otros, éste sólo ejecuta después de haber sido propuestas, discutidas y aprobadas por el Legislativo. En todo caso, la administración pública requiere de la aprobación parlamentaria para el ejercicio y ejecución de las políticas públicas, primordialmente en la esfera nacional.

---

<sup>71</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>

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

Es en esta dimensión doble del Legislativo, misma que posibilita la existencia del cabildeo genérico, en la que tanto los ciudadanos como los poderes procuran insertarse en el proceso de toma de decisiones entre los representantes elegidos democráticamente, para lograr un resultado favorable a sus proyectos particulares o sus preferencias políticas en cuanto a una decisión pública determinada.<sup>72</sup>

Es indudable que desde 1997 se inauguró una nueva forma de interlocución entre los ciudadanos y el Poder Legislativo, los cuales buscan certidumbre jurídica sobre diversos asuntos que afectan a un gremio o buscan incentivos para desarrollar su actividad eficientemente, y para lograrlo se contrata a expertos que sirven de puente entre el Congreso y los ciudadanos.

En México no existían las prácticas de cabildeo, prevalecían la coacción y la intimidación y, en ocasiones, la negativa total a la negociación entre partidos políticos. Cuando había un tipo de negociación, se hacía directamente en las oficinas gubernamentales y el Legislativo se limitaba a esperar la instrucción para votar. La presencia de mayorías absolutas en el Congreso de la Unión facilitaba este fenómeno, puesto que el partido que detentaba el poder se materializaba en el Ejecutivo; y tanto el presidente de la República como los gobernadores eran el factor fundamental en el Legislativo. Los partidos opositores sólo contaban con una participación simbólica.

A partir de la conformación de la LVII Legislatura, la búsqueda de consensos y de alianzas para la aprobación de reformas fundamentales en el ejercicio de gobierno fue indispensable para la gobernabilidad del país. Este hecho se reafirmó en la integración de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, en la que ningún partido obtuvo por segunda ocasión consecutiva la mayoría y el partido del Ejecutivo requiere, de manera indispensable, el voto de los partidos opositores para lograr la mayoría necesaria para gobernar con cierta holgura.

Antes de las elecciones intermedias de 1997, el Congreso parecía más un brazo ejecutor que el contrapeso del Ejecutivo Federal. Su funcionamiento tenía una lógica de poder de tipo vertical, o como lo menciona Daniel Cosío: “La subordinación del Poder Legislativo al presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta por miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no parezca como tal”.<sup>73</sup> Es decir, para poder tener continuidad en su carrera política, los diputados o senadores estaban obligados a guardarle lealtad y respeto a las decisiones del presidente, de esta forma se mantenían a su disposición. Las formas del sistema político no cambiaron hasta 1997, cuando el PRI perdió por primera vez en su historia la Cámara de Diputados y, posteriormente, cuando en el 2000 perdió la Presidencia de la República y ningún partido alcanzó la mayoría en ninguna de las dos cámaras.

En el sistema Legislativo mexicano la actividad del cabildeo no se reconocía oficialmente,<sup>74</sup> incluso la palabra tenía una connotación que podía relacionarse más con tráfico de influencias, arreglos poco transparentes y, en fin, con una actividad que promovía actos de corrupción. Es muy probable que en los Estados

---

<sup>72</sup> Mauricio Reyes, *El cabildeo en la División de Poderes*, Crónica Legislativa, núm. 15, 3ª época, 1 de junio/28 de agosto de 2000. pp 150-152.

<sup>73</sup> Véase Cosío Villegas, Daniel. *ibid.* 29.

<sup>74</sup> En la LVIII Legislatura se presentaron un par de iniciativas para regular la actividad del cabildeo, una por el Diputado Efrén Leyva y otra por el Senador Fidel Herrera, ambos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Otras iniciativas que se presentaron fueron las del Diputado Augusto Gómez Villanueva del PRI y del

Unidos se haya tenido que reglamentar esta actividad para evitar que se siguieran dando prácticas que no eran del todo legales. Tal como lo entendemos en México, el cabildeo tiende más a ser un puente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre organizaciones no gubernamentales, cámaras de empresarios y el Congreso de la unión, con la única finalidad de darle certidumbre jurídica a quien contrata este tipo de servicios.

Los ciudadanos que votan por un legislador en su distrito o estado, saben que esa será su voz en el Congreso; es un asunto que, en términos llanos, se paga con los impuestos. Una cámara empresarial que contrata a una consultoría de cabildeo busca que sus intereses se vean reflejados en la ley; le cuesta dinero, además de los impuestos que también pagó. Digamos que el ciudadano quiere garantías que lo protejan como individuo y el empresario quiere certidumbre jurídica en donde invierte su dinero. También hay grupos ecologistas, por los derechos humanos, de pensionados, etcétera, que cabildan a favor de sus causas. Los legisladores no son especialistas en todo, pero tienen que votar de la forma más adecuada, y para hacerlo necesitan información en pro y en contra con la finalidad de tomar una decisión concluyente, y es ahí donde entran los cabilderos, que los proveen de información del interés del cliente al que representan.

El cabildeo puede coadyuvar en algunos casos, puesto que se necesita de alianzas legislativas entre contrarios para aprobar proyectos de reforma de leyes e iniciativas vitales en la función pública, como ocurre con el tema del presupuesto o de alguna reforma estructural que necesite el país para continuar su marcha.

El proceso para la formación de alianzas y coaliciones legislativas implica prácticas que requieren del acercamiento entre los principales actores que toman decisiones políticas. Una de ellas es la que se refiere al cabildeo o *lobbying*, práctica por la cual se llega a un consenso y se acuerdan las propuestas de los

---

Senador César Jauregui del Partido Acción Nacional (PAN), pero para regular esta actividad desde la propia Ley orgánica.

diferentes actores políticos de forma previa a su presentación en las instituciones formales correspondientes.

En un artículo de Marco Provencio<sup>75</sup> se dan algunos elementos de reflexión sobre el cabildeo y su inserción en el ámbito legislativo y gubernamental. El autor señala en primer lugar que el cabildeo es consustancial a la democracia; ésta no puede entenderse sin aquél. El reto es de qué manera se puede avanzar en el desarrollo transparente, profesional y ético de una actividad clave en cualquier democracia moderna<sup>76</sup>. Otro argumento que menciona, es el derecho de petición como garantía constitucional. En efecto, en la medida que los tres órdenes de gobierno se encuentran permanentemente evaluando o tomando decisiones que afectan intereses de individuos, empresas, organizaciones sociales, grupos religiosos o de cualquier índole, los funcionarios públicos, incluyendo en esta definición a los miembros del Poder Legislativo por supuesto, necesitan allegarse de información factual de parte de los interesados en un tema a efecto de tomar las mejores decisiones posibles. El crecimiento en la actividad del cabildeo refleja también un mayor interés de la sociedad para usar su voz y ejercitar sus derechos en el proceso de gobierno. Esto mismo no es sino un resultado natural de cualquier proceso democrático como el que vive el país desde hace varios años.

Nuestro sistema presidencial, copiado a Estados Unidos, parece que adopta un instrumento más de éste: el cabildeo. Pero se guardan algunas diferencias propias del sistema político mexicano. “Una de las principales diferencias entre el trabajo de cabildeo que se realiza en México y el de Estados Unidos, es el hecho de que los legisladores no pueden reelegirse, lo cual implica que en cada cambio de Legislatura el trabajo de convencimiento empieza de cero. El financiamiento para los congresistas es restringido. Mientras que el Senador Edward Kennedy —en la Unión Americana— tiene un presupuesto anual de 120 millones de dólares sólo

---

<sup>75</sup> Provencio, Marco, “Cabildeo y democracia” *Milenio diario*, México, 8 de octubre de 2002, p.23.

<sup>76</sup> En el apartado de Anexos se incluye una aproximación preliminar a lo que creo puede ser un catálogo de normas jurídicas reguladoras de la actividad de cabildeo en México, con el único objeto de poner a disposición un referente jurídico para que esta actividad alcance un desarrollo transparente, profesional y ético.

para sus asesores, la asignación para asesores del Congreso mexicano es de 6.7 millones de pesos para todo el año. Otra gran diferencia está en la regulación, pues aquí es nula y en el vecino país del norte existen leyes que establecen claramente lo que puede y no puede hacer el cabildero: qué regalos puede recibir el legislador; hasta qué monto; en qué casos puede ir de viaje; si puede ser acompañado por su familia; si ésta puede recibir regalos o no, etcétera. Incluso en ese país es pública la información sobre con quiénes trabajan las empresas de cabildeo, en qué temas y cuánto cobran por ello”<sup>77</sup>

Aunque el cabildero persigue fundamentalmente incidir en el desarrollo y conclusión de un proyecto de ley, ya sea para la consumación de modificaciones que convienen a los intereses de un grupo, para lograr la aprobación tal cual, o para que la iniciativa resulte desechada, no es menos cierto que los cabilderos pueden crear por su propia cuenta proyectos de ley e insertarlos en el debate legislativo.

Con la aparición de esta figura en el contexto nacional, algunos legisladores han buscado regular esta actividad, constancia de lo anterior son las siete iniciativas presentadas en la LVIII y LIX Legislatura del Congreso de la Unión. Para los promotores de la regularización del cabildeo, las razones son varias. Para el senador Fidel Herrera, el Congreso de la Unión tiene un papel protagónico y todas las decisiones son de interés nacional. Por su parte, el senador César Jáuregui propuso un registro de los profesionales de esta especialidad. Para estos dos legisladores, cada vez tocan más las puertas de las cámaras del Congreso mexicano representantes de grupos, empresas mexicanas, corporaciones extranjeras y organizaciones civiles; además de que el Ejecutivo tiene necesidad de cabildear en el Congreso, y es por ese motivo que a las sesiones asisten funcionarios que realizan trabajos de enlace entre legisladores y secretarías de Estado.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Yalín Cacho López, “Cabildeo de bajo perfil en México”, *El Financiero*, México, 15 de agosto de 2001, p. 33.

Indudablemente el avance democrático que México ha alcanzado ha dado algunos beneficios en cuanto a política de partidos, pero trae consigo algunas dificultades para gobernar. Sobre todo si no existe una cultura de consenso y negociación para resolver cualquier conflicto, independientemente de la magnitud de que se trate. La pluralidad obliga a la negociación, y los partidos políticos y el Ejecutivo deben ajustarse a la nueva forma de hacer política, con el propósito de ir modificando las instituciones de acuerdo con el momento histórico. Un síntoma inequívoco de la pluralidad política en un país es la composición del Poder Legislativo. Un congreso sin mayoría —absoluta— de ningún partido político es el resultado de la consolidación de un sistema de elecciones competidas y confiables. Esto es, un sistema donde las fuerzas políticas significativas sometan sus valores e interés a la interacción incierta de las instituciones democráticas y acaten los resultados del proceso democrático.

En su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox utilizó la frase “El presidente propone y el Congreso dispone” para señalar cuál era la postura de su gobierno en relación con el otro poder. Definió en una sola frase lo que debe ser el equilibrio entre poderes. La realidad es que no tenía opción: en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados ningún partido político obtuvo mayoría y su partido había quedado como segunda fuerza política. Para el caso del Senado de la República, el escenario no era más alentador, el PRI tenía suficiente fuerza como para detener, si fuera el caso, cualquier minuta que le enviara la Cámara de Diputados. Para este último caso, el escenario no va a cambiar, ya que se van a acompañar a lo largo de la gestión presidencial. La única fórmula es negociar y negociar.

La misma frase se utiliza en un artículo de Wendy.S Ross: “El presidente propone y el Congreso dispone y los matices de este juego de fuerzas que compiten son a menudo difíciles de descifrar para los gobiernos extranjeros, dice el veterano cabildero de Washington John Meek.

---

<sup>78</sup> Juan Arvizu, “Insisten en regular prácticas del cabildeo”, El Universal, 01 de septiembre de 2002, p. 13.

El presidente puede decir que quiere que determinada política se convierta en ley, pero eso no ocurre a menos que esté de acuerdo una mayoría de cada cámara congresional. El elemento fundamental del cabildeo es conseguir que un miembro del Congreso vote por uno, por su objetivo o su causa”.<sup>79</sup>

Sin embargo, la práctica del cabildeo no era ajena para el gobierno mexicano, puesto que había contratado muchos cabilderos para que presionaran en favor de la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio. De igual forma, “un examen de *La Jornada* de los últimos datos disponibles del Departamento de Justicia, revela que durante 1995 varias agencias gubernamentales mexicanas gastaron más de 15 millones de dólares en Estados Unidos en esa materia.

Casi la mitad de este total se invirtió en actividades de cabildeo contratadas por dependencias oficiales mexicanas buscando influir, durante 1995, en las negociaciones sobre el paquete de apoyo financiero y también sobre diversas disputas de comercio relacionadas con el TLC”.<sup>80</sup>

### **3.3 La sociedad civil**

Cuando la transición a la democracia es prolongada, las negociaciones son muy largas; en el caso de México, se tuvo que negociar por lo menos durante cuatro sexenios. Aun con todo lo que se pudo haber negociado y con todo lo que duró nuestra transición, se ve muy difícil que el proceso se concluya satisfactoriamente si no hay elementos que coadyuven al proceso. Uno de esos factores es el trabajo que haga la sociedad civil para consolidar la democracia. Es decir, es necesario reestructurar el espacio público, así como movilizar a grupos con intereses diversos.

---

<sup>79</sup> Wendy S. Ross en Lobbying Congress Integral Part of US Democratic System. <http://www.thecapitol.net>.

<sup>80</sup> Jim Cason y David Brooks, “México, sexto en gastos de imagen en EU; 3.5 mdd, la inversión en 96”, *La Jornada*, 26 de junio de 1997, <http://www.jornada.unam.mx/indexfla.php>

Checoslovaquia y Sudáfrica son claros ejemplos de lo que la sociedad civil puede lograr, los movimientos que generaron en estos países las asociaciones de mujeres, de sindicatos, de profesionistas y estudiantiles, fueron cruciales para que se diera el cambio democrático.

La sociedad civil es muy importante en sociedades que transitan a la democracia, pero sin duda es más importante para consolidar el proceso<sup>81</sup>. Los movimientos que genera son de alguna forma correctores de males que ya existían y de los propios vacíos que se van generando por no haber canales institucionales que resuelvan problemas, como por ejemplo el de la inseguridad.

La sociedad civil es concebida por Larry Diamond<sup>82</sup> como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o un juego de reglas compartidas.

Asimismo, el autor señala un amplio conjunto de organizaciones formales e informales que podemos agrupar de la siguiente forma:

- a)** Económicas (asociaciones y redes productivas y comerciales);
- b)** Culturales (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos);
- c)** Informativas y educativas (dedicados a la producción y divulgación —con o sin fines de lucro— de conocimiento público, ideas, noticias e información);
- d)** De interés (diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etcétera);

---

<sup>81</sup> El sentido de la democratización, se encuentra en el trabajo que realiza la sociedad civil, por su papel en los llamados periodos de transición que van de sistemas de gobiernos totalitarios o dictatoriales a sistemas pretendidamente democráticos. Para un análisis más detallado consultar Salazar Villava, Claudia *en acta sociológica* Núm. 36 septiembre-diciembre 2002.

<sup>82</sup> Diamond, Larry, Repensar la Sociedad Civil.  
<http://www.mwtapolitica.com.mx/meta/metapass/2/diamond.html#66#66>

- e)** De desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad);
- f)** Con una orientación específica (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor); y
- g)** Cívicas (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etcétera).

De igual forma, la sociedad civil tiende a contribuir al establecimiento de la democracia con acciones que van desde:

- 1)** Proveer las bases para la limitación del poder estatal, así como del control del Estado por la sociedad;
- 2)** Impulsar la participación política, incrementando la eficacia política y adiestrando a los ciudadanos democráticos y promoviendo una percepción de las obligaciones, así como de los derechos de la ciudadanía democrática;
- 3)** Estimular el desarrollo de atributos democráticos tales como la tolerancia, la moderación, la voluntad de compromiso y el respeto a las posiciones opuestas;
- 4)** Crear canales distintos a los partidos políticos, para la articulación, agregación y representación de intereses;
- 5)** Reclutar y entrenar a nuevos líderes políticos. En algunos casos, este es un propósito deliberado de las organizaciones cívicas;
- 6)** Impulsar esfuerzos no partidistas de monitoreo electoral para desterrar el fraude, aumentar la confianza del votante para afirmar la legitimidad del resultado o para demostrar una victoria de la oposición a pesar del fraude gubernamental.
- 7)** Difundir información, ayudando así a los ciudadanos en el logro y defensa colectivos de sus intereses y valores;

- 8) Transmitir información e ideas para lograr la reforma económica en una democracia, y
- 9) La libertad de asociación.

La forma en que la sociedad civil se agrupa en foros con diversos intereses y temáticas permite incrementar la responsabilidad, la capacidad de respuesta, la inclusión, la efectividad y, por consiguiente, la legitimidad del sistema político. Una sociedad civil vigorosa proporciona a los ciudadanos respeto para el Estado y un compromiso positivo con él, puede también multiplicar las capacidades de los grupos para mejorar su propio bienestar, independientemente del Estado.<sup>83</sup>

Destaca por supuesto que una de las categorías de la sociedad civil esté conformada precisamente por los grupos de interés, los cuales están diseñados para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros. De ellos precisamente trata el apartado que abordaremos a continuación en esta investigación.

### **3.4 Los grupos de interés**

Los grupos de interés son un importante mecanismo por medio del cual los ciudadanos comunican sus ideas, necesidades y puntos de vista a los funcionarios elegidos, no todos estos grupos son activos en el aspecto político, pero muchos de ellos tratan de influir en la política pública.<sup>84</sup>

En Estados Unidos, la influencia de estos grupos tiene que ver con la debilidad del sistema de partidos, propiciada sin duda porque los legisladores pueden ser reelectos y porque se deben más a su electorado que a su partido; por lo que no siempre respaldan al presidente de su partido, incluso no respaldan tampoco la plataforma electoral de su propio instituto político. Otro asunto que debilita el

---

<sup>83</sup> Véase Diamond, Larry. *Ibid*

<sup>84</sup> R. Allen Hays. El papel de los grupos de interés. Documento de la Democracia # 9. <http://embajadausa.org.ve/demo09spa.pdf>

sistema de partidos norteamericano, es la descentralización del poder político en favor de los estados y municipios. Todo lo anterior no ocurre en México, o por lo menos no en forma tan clara. Sin embargo, nuestro sistema político tiende a favorecer también la proliferación de grupos de interés. Miles de asociaciones ya existen, pero indudablemente su influencia no se ha dejado sentir en forma notoria.

La alternancia en el poder político obliga a que se realicen cambios institucionales, de acuerdo a los nuevos tiempos de competencia electoral. Es decir, las instituciones que sirvieron durante el régimen priísta no necesariamente tienen que seguir funcionando durante la alternancia, por lo que las reglas del juego se modifican y, por supuesto, al cambiar indirectamente, es factible darle entrada a la proliferación de los grupos de interés.

Esto es, si en el futuro se permite la reelección de los legisladores como sucede en Estados Unidos, nos encontraremos con que los legisladores además de hacer carrera en su partido tendrán necesariamente que mantener un vínculo directo con su distrito o su estado —en el caso de los senadores—, y por supuesto que la posición de su partido puede afectar en determinado momento los intereses de sus representados, y es ahí donde el legislador deberá tomar la decisión de votar con su partido o en favor de quienes votaron por él. Lo anterior, indudablemente lo podrán aprovechar los grupos de interés, puesto que ya tienen a su favor una forma de presionar a los legisladores para que voten por las propuestas que ellos tienen en su agenda.

Por otra parte, conforme se vayan descentralizando los poderes político y económico, mayores posibilidades tendrán los grupos de interés de hacer su trabajo en forma local y se irán incorporando en los proyectos nacionales. Por supuesto, esta situación también será en detrimento de la fuerza de los partidos, porque acciones que en teoría deberían realizar los partidos políticos, serán

abordados por asociaciones de ciudadanos o consultorías que representen sus intereses.

Los temas que abordan los grupos de interés pueden ser casi de cualquier tipo. Se pueden encontrar asociaciones de ecologistas, de feministas, de homosexuales y protectores de animales, entre otros muchos más. Pero entre ellos además encontramos grupos intergubernamentales que también están buscando mejores condiciones fiscales y de poder político, tal es el caso de —en el escenario político de México— la Confederación Nacional de Gobernadores o las Asociaciones de Presidentes Municipales (de las que hay varias, unas que agrupan a presidentes municipales del PRI, otras del PAN y por supuesto del PRD).

La forma en que los grupos de interés son tomados en cuenta radica, en algunos casos, en el poder económico de sus representados; la otra es por la influencia que pueden causar entre el electorado y su capacidad de movilización. Pero “muchas veces los grupos tienen conocimientos técnicos de los cuales carecen los legisladores y están ansiosos de instruir a éstos sobre los temas de interés. Sin la menor duda, la información que ellos proveen suele tener un sesgo a favor de los intereses del grupo. Los legisladores están muy conscientes de ese sesgo, pero a pesar de esto, la información puede ser útil. Una de las mayores ventajas de tener presencia constante es la oportunidad de proveer información a los legisladores en momentos clave del proceso de la toma de decisiones”.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Véase R. Allen Hays *Ibid.*

En México ya existían los grupos de interés y seguramente son tan longevos como en otras latitudes, pero su desarrollo puede estar supeditado a factores inherentes al régimen político donde están inmersos. Por lo anterior, podemos afirmar que el desarrollo de estos grupos crecerá en la misma medida que se vaya consolidando la democracia en México, porque son un factor que coadyuva a la representación de los intereses de los ciudadanos.

En México los grupos de interés están creciendo, ya no sólo las ONG'S buscan las instancias gubernamentales y al Congreso de la Unión para pedir solución a sus demandas: hoy las empresas de cabildeo trabajan como grupos de interés en representación de sus clientes, y aún no sabemos cuál es su influencia en la toma de decisiones públicas. Pero no cabe la menor duda de que al acercar la información a quienes toman las decisiones, los cabilderos plasman su efecto.

Sin embargo, hay poca o nula información de las empresas y /o consultores que cabildean en el Congreso<sup>86</sup>, tampoco se conocen las cuentas que tienen a su cargo para intentar hacer un análisis serio. En la dinámica de gobiernos divididos existen pocos incentivos para llegar a acuerdos, por lo que las posibilidades de conocer con precisión la influencia de estos actores en las decisiones públicas es misión imposible, hasta que no se regule la actividad del cabildeo ante el Congreso de la Unión.

Por otra parte, y en complemento a la investigación, es de mi interés hacer una breve descripción del papel de la sociedad civil y su papel como grupo de interés, puesto que "tiene una composición variable en cada país de acuerdo con las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo. En regímenes

---

<sup>86</sup> Hay quienes consideran el cabildeo como una forma de participación en la que los distintos grupos con capacidad organizativa compiten en defensa de sus intereses. Sin embargo, hay estudiosos que califican a esta actividad como una práctica antidemocrática, en la medida en que se ha desarrollado sin regulación, y demandando alta cantidad de recursos económicos (difícil de cuantificar). Esta actividad se ejerce con gran fuerza por parte de especialistas de las cámaras industriales, de patrones, empresariales, sindicatos y áreas de enlace del propio gobierno federal y otros grupos de presión que hacen sentir su posición frente a temas de su interés. Lo que sin duda, queda claro es que el ejercicio del cabildeo sin reglamentación puede confundirse con la falta de transparencia en la toma de decisiones.

autoritarios, por ejemplo, los partidos políticos son parte de la sociedad civil en tanto que articulan luchas por la defensa de los derechos políticos y por la vigencia del Estado de Derecho en general. Lo mismo puede decirse de los sindicatos y de las asociaciones de profesionistas, que en la defensa de la libertad de asociación crean los primeros espacios de autonomía social en muchos países. Movimientos sociales de pueblos indígenas pueden representar un ascenso civil si se traducen en luchas por hacer efectivos o expandir los derechos civiles, políticos y sociales. En cambio, en democracias estabilizadas los partidos políticos suelen separarse progresivamente de la sociedad civil e integrarse cada vez más en el sistema político. Si bien continúan siendo siempre una mediación entre la sociedad y el Estado, los partidos tienden por su propia naturaleza a cerrarse relativamente a la participación civil. Por su parte, los sindicatos y asociaciones patronales pueden constituirse en meros grupos de interés sin mayor preocupación por el resto de la sociedad e integrarse en estructuras corporativas que representan un modo poco civil de integración política”.<sup>87</sup>

Finalmente, sin duda la influencia de los grupos de interés se refleja en las acciones de gobierno, porque “en todo proceso de generación de consensos, a través de la interacción de los grupos de interés, los que realizan labores de cabildeo juegan un papel fundamental. Dejan de ser simples representantes que defienden a ultranza las posiciones de sus clientes y se transforman en mediadores. Así entendida, su función es enseñar a sus clientes a aceptar las limitaciones que imponen en el gobierno, la sociedad y los otros grupos; su deber es ayudar a esos clientes a equilibrar y determinar las prioridades entre las posibilidades reales que se presentan en el proceso de interacción. Su papel más importante será el trabajar para los intereses de clientes y no para sus deseos y caprichos. Deben obtener lo mejor posible para sus clientes de un proceso de interacción que por definición presenta limitaciones y restricciones”.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Olvera, Alberto (coordinador) “Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México”. FCE-Universidad Veracruzana. 2003, pp. 30.

<sup>88</sup> Efrén Elías, El cabildeo como mecanismo de participación social, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, (coordinador) Hugo A. Concha Cantú. Primera edición 2002. IIJ/UNAM

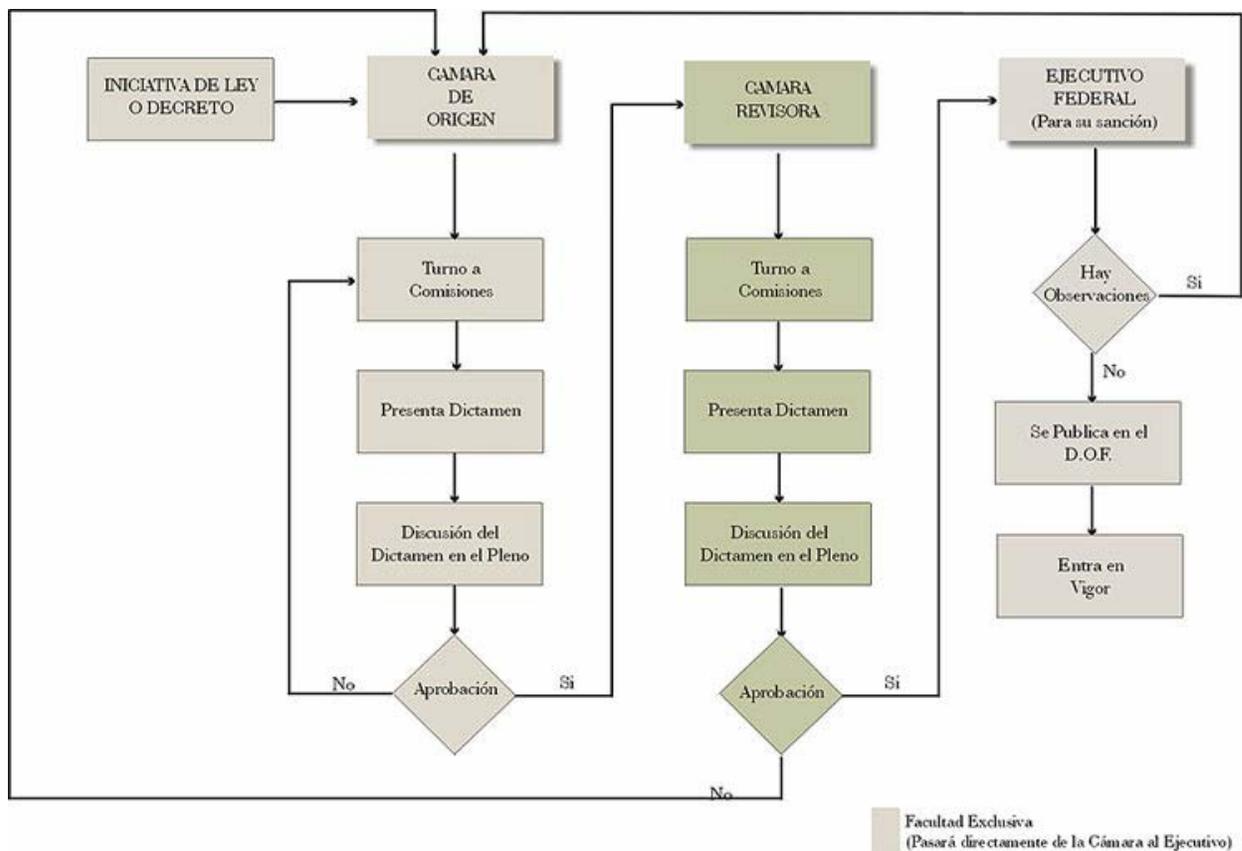
Podemos argumentar en su favor que los grupos de interés representan una correa de transmisión de las necesidades de distintos grupos de población y que además juegan un papel cada vez más importante en la elaboración de las políticas públicas. De ahí la importancia para que los cabilderos conozcan el proceso legislativo, que resulta fundamental en el momento de realizar su actividad. La siguiente tabla pretende ejemplificar de forma muy breve el proceso por el que las iniciativas presentadas pueden convertirse en ley.

<b>PROCESO LEGISLATIVO*</b>	
<b>A M A N E R A  D E  I N T R O D U C C I Ó N</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no pueden reunirse en una sola persona o corporación.</li> <li>• El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.</li> <li>• El Congreso de la Unión celebra anualmente dos periodos de sesiones ordinarias; el primero de ellos comprende del 1° de septiembre hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre; y el segundo se celebra a partir del 01 de febrero y hasta el 30 de abril.</li> <li>• El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo, se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.</li> <li>• Ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico.</li> <li>• El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara. La Carta Magna precisa que el derecho de iniciar leyes y decretos compete: <b>a)</b> al Presidente de la República; <b>b)</b> a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y <b>c)</b> a las legislaturas de los estados.</li> <li>• La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Aunque hay temas que se discuten primero en alguna de las cámaras. Así como temas de atribución directa de alguna de las cámaras.</li> </ul>
<b>CÁMARA DE ORIGEN</b>	Se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por dicha Cámara de origen.
<b>GACETA PARLAMENTARIA</b>	La iniciativa de proyecto de ley o decreto se remitirá a dicho órgano para su publicación el día en que haya de ser presentada al Pleno, y el Presidente de la Mesa Directiva determinará el turno a las comisiones que correspondan de acuerdo con su naturaleza o materia. La Presidencia de la Comisión encargada de dictaminar dará entrada formal al texto debidamente documentado y fundado, en el cual se establecen los motivos o consideraciones que llevaron a los autores a proponer tal ley o decreto.

<b>TRABAJO EN COMISIÓN</b>	Es práctica parlamentaria que en el seno de la Comisión se integre una Subcomisión redactora, la cual se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en la propia Comisión.
<b>D I C T A M E N</b>	<p>El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Los dictámenes de cada una de las Comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los individuos que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen. En materia parlamentaria se denomina voto particular a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto.</p> <p>Una vez elaborado el dictamen se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día y en la Gaceta Parlamentaria, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea.</p> <p>Los dictámenes son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. En la práctica, el día en que se hacen del conocimiento de los miembros de la Cámara quedan de primera lectura y es hasta una sesión posterior en donde se da la segunda lectura, discusión y votación de los dictámenes.</p>
<b>D I S C U S I Ó N</b>	<p>Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en pro y en contra, comenzando por el inscrito en contra. Los individuos de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo, tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos.</p> <p>Terminada la lista de oradores, el Presidente preguntará a la Asamblea mediante votación económica si el asunto se considera suficientemente discutido, si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.</p>
<b>V O T A C I Ó N</b>	<p>Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso de no ser aprobado, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme; mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.</p> <p>En cuanto a la discusión en lo particular, terminada ésta, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión.</p> <p>Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.</p>

<b>C Á M A R A  R E V I S O R A</b>	<p>La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.</p> <p>Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.</p> <p>Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo Federal. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.</p> <p>Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora, queda sancionada como ley o Decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.</p>
<b>P R O M U L G A C I Ó N</b>	<p>El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso, cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido, o b) Promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.</p> <p>Tratándose del procedimiento para realizar reformas constitucionales, una vez aprobado el decreto por las dos terceras partes de los individuos presentes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remite a las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 Constitucional. A partir de ese momento las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente en su caso, reciben las comunicaciones de los Congresos Locales, manifestando su aprobación o rechazo al decreto referido a efecto de realizar el cómputo de las mismas y la declaratoria correspondiente. En caso de ser aprobado, el Decreto se remite al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<b>PUBLICACIÓN</b>	<p>Las leyes son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión del Ejecutivo Federal, para dar a conocer las resoluciones aprobadas por el Congreso, entre otras informaciones.</p>

\* Tabla realizada por el autor, con información de la Cámara de Senadores. <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>



Fuente: Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>

### 3.5 La regulación de las actividades del cabildeo

Para iniciar el presente apartado es importante formularse dos preguntas básicas, las cuales tienen la finalidad de plasmar de forma clara la dependencia que tienen los grupos de interés de las cámaras legislativas para llevar sus propuestas a buen término: a) ¿Por qué los grupos de interés acuden al Congreso para buscar resolver los asuntos que les preocupan? y b) ¿por qué debe de regularse la actividad en el Congreso de la Unión y no en otra instancia?<sup>89</sup>

La respuesta a las anteriores preguntas es que las atribuciones de las cámaras en México están dirigidas a legislar; en ese marco, todo lo que tenga alguna modificación a la ley tiene que ser dictaminado por los legisladores. Aunque

<sup>89</sup> La respuesta puede parecer una obviedad, pero es importante documentarla, para los efectos de la presente investigación.

también el Ejecutivo federal tiene facultades para iniciar leyes y decretos, invariablemente las iniciativas de ley llegan al Congreso, por lo que es el Poder Legislativo el que termina aprobándolas o desechándolas; y además, porque es en las cámaras dónde la actividad del cabildeo se desarrolla.

Para efectos de control de actividades de los cabilderos, la Secretaría de Gobernación<sup>90</sup> ya ha regulado las labores de los funcionarios de las entidades del Ejecutivo Federal que cabildean o realizan trabajos en el Congreso de la Unión.

De los lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, publicados en el DOF el día 1° de octubre de 2003, se destacan los siguientes puntos:

- El único interlocutor válido para negociar con el Poder Legislativo es la Secretaría de Gobernación.
- La Secretaría de Gobernación estimará la pertinencia de cualquier asunto que se quiera integrar a la agenda legislativa del Poder Ejecutivo.
- La Secretaría de Gobernación, por conducto de la Subsecretaría de Enlace Legislativo (SEL), recibirá todas las peticiones que haga el Congreso de la Unión a las Entidades del Ejecutivo, para canalizarlas a la instancia competente. En caso de haber respuesta, se dirigirá a la Subsecretaría de Enlace Legislativo, y ésta la remitirá al Poder Legislativo.
- La SEL conducirá cualquier asunto del Gobierno Federal, y coordinará con apoyo de las dependencias todas las acciones que se lleven con el Poder Legislativo (reuniones de trabajo y comparecencia de funcionarios públicos).
- Se creará un grupo de trabajo, el coordinador será el Subsecretario de Enlace Legislativo, y un representante por cada una de las Entidades del Ejecutivo Federal con nivel de Subsecretario, el cual será designado por el

---

<sup>90</sup> Diario Oficial de la Federación, 1° octubre de 2003. Para una revisión detallada acudir al apartado de Anexos de esta investigación, donde se presenta en *In Extenso* los lineamientos en comento.

titular de la Dependencia. Se reunirán por lo menos dos veces al año, o por separado, cuando convoque el coordinador.

- El representante informará al grupo de trabajo sobre los temas legislativos de la dependencia, sobre su viabilidad y las estrategias y acciones generales en materia legislativa que se llevarán a cabo.
- Se formará un subgrupo de trabajo cuyo coordinador será el Titular de la Unidad de Enlace de Gobernación, los representantes de éste deberán tener el nivel de Director General y serán designados por el titular de la Dependencia. Entre las funciones de los representantes, destacan las de acompañar a petición de la SEL, en las negociaciones de su Dependencia, así como ser responsables de las relaciones con el Congreso de la Unión. Además, de apoyar al coordinador en las convocatorias que se hagan a los servidores públicos para apoyar las negociaciones.
- Finalmente, el Subsecretario de Enlace Legislativo solicitará a los titulares de las dependencias el nombre y cargo de los servidores públicos designados para atender a los dos grupos de trabajo.

Para la actividad del cabildeo, es valioso que la Secretaría de gobernación haya dado el primer paso. Como ya lo mencionamos, cuando el PRI perdió en 1997 por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formó una unidad para atender sus asuntos en el Congreso. La unidad tuvo su justificación en la información técnica que se tenía que transmitir a los legisladores, porque era necesario que ellos a su vez tuvieran elementos a la hora de emitir su voto. Además de esa actividad, la unidad de enlace logró una sobresaliente actividad política, la cual sin duda se reflejó cuando casi todas las iniciativas en materia económica que propuso se aprobaron, aunque siempre se respetó la figura del Secretario de Gobernación.

La proliferación de las áreas de enlace en el Ejecutivo Federal, sin duda obligó a regular la actividad y a dejar como único interlocutor a la Secretaría de Gobernación, convirtiéndola así en la ventanilla única para atender los asuntos del

Gobierno federal en el Congreso de la Unión. En los términos como está plasmada la medida en el Diario Oficial, no me parece la más adecuada, porque le falta capacidad de maniobra en los temas técnicos propios de cada secretaría; además, la información que debería de llegarles a los legisladores, no llega. Pero sin duda es un avance para regular la actividad.

En cuanto a la regulación de la actividad privada del cabildeo, ya existen iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República. Utilizamos en esta investigación la presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo,<sup>91</sup> perteneciente a la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, porque desde mi punto de vista es la más parecida a las leyes que existen sobre la materia en otros países, específicamente en Estados Unidos. Sin embargo, mencionaremos brevemente las iniciativas presentadas por los senadores Fidel Herrera y César Jáuregui<sup>92</sup>.

La iniciativa señala en la exposición de motivos que En el contexto de la modernización del régimen político mexicano, significada principalmente por la alternancia en el poder público en los distintos órdenes de gobierno y por la integración plural de los órganos de representación popular, se ha venido observando el surgimiento de organizaciones e individuos dedicados específicamente a labores de cabildeo, como una actividad de carácter profesional cuyo objetivo principal es promover los legítimos intereses, propuestas o puntos de vista de personas, grupos u organizaciones de los sectores social y privado, a fin de armonizarlos con los programas y objetivos de los órganos de representación popular, especialmente los de carácter legislativo, en el marco de las competencias que constitucional y legalmente corresponden a los poderes Ejecutivo y Legislativo. De tal forma, el ejercicio profesional del cabildeo o la promoción de causas realizada por individuos o agrupaciones constituidas para tal efecto ha venido cobrando importancia social, política y económica en nuestro

---

<sup>91</sup> Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas, 29 de abril de 2002, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

país, de lo cual deviene la necesidad objetiva de producir, con toda oportunidad, un marco regulatorio básico que permita ordenar dichas actividades y darles transparencia y un sentido específico, a la vez que tipificar, prevenir y sancionar, en su caso, las conductas eventualmente irregulares que puedan cometerse en el ejercicio de dichas tareas.

Tal como se señala en la primera parte de la exposición de motivos, la iniciativa tiene un carácter preventivo, puesto que la actividad es nueva en el país y no hay antecedentes para presentar una iniciativa de tipo correctivo. Asimismo, se enmarca en el momento histórico de la alternancia en el poder.

De igual forma, el diputado Leyva plantea para la regulación de la actividad profesional de cabildeo o promoción de causas, criterios generales que se deben obedecer en la iniciativa de ley, de los cuales destacan:

- Definir con toda claridad la naturaleza y alcances de la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas.
- Precisar con toda certeza los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia.
- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales para la actividad de cabildeo.
- Producir un código de conducta de la actividad en cuestión.
- Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.
- Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo Federal como del Legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.
- Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

---

<sup>92</sup> Véase el apartado de Anexo para hacer una revisión de las iniciativas presentadas por los legisladores en comento.

frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales.

- Regular las actividades de cabildeo en México tanto de los nacionales como de los extranjeros.
- Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

Marco Provencio, citado páginas atrás, menciona el derecho de petición como garantía constitucional de todos los ciudadanos, y sin duda esa idea se retoma en la exposición de motivos de la iniciativa revisada: “El cabildeo constituye una actividad jurídica legítima, protegida y garantizada constitucionalmente bajo las garantías de libre asociación, la libertad de trabajo y el derecho de petición; sin embargo, requiere de una regulación puntual en tanto que involucra la interpretación, representación, transmisión o gestión de intereses privados frente a las instituciones públicas”.<sup>93</sup>

Por otra parte, la iniciativa del senador Fidel Herrera Beltrán señala como deber de “un gobierno democrático el otorgar a la población el mayor número de facilidades para ejercitar su derecho de petición”.<sup>94</sup> Pareciera que el derecho de petición es el argumento de los cabilderos, pero también de quien pretende regular la actividad. De la iniciativa del senador Fidel Herrera, destacan los siguientes puntos:

- Establecer que la actividad del cabildeo sea reconocida como una especialidad profesional y legítima.
- Dar transparencia a los trabajos desarrollados por especialistas en dicha actividad.
- Crear una base de datos que sea susceptible de consulta pública y de escrutinio por parte de las autoridades de fiscalización para conocer el gasto que ejerce el Poder Legislativo, por una parte; y por la otra, los recursos, fuente y destino que la sociedad asigna a este proceso.

---

<sup>93</sup> Véase Provencio, Marco, *Ibid.*

- Prohibir la participación directa de los miembros del Congreso en actividades de cabildeo remunerado, así como de recibir obsequios a cambio de votos en un sentido u otro, al ejercer el supremo poder de legislar.
- Se deja para la ley orgánica del Congreso un reglamento interno y la organización de dicha base de datos, la responsabilidad de la misma, su administración y las bases para la acreditación de la calidad de prestador de servicios de cabildeo.

La última iniciativa que se presenta sobre la actividad del cabildeo, está inmersa dentro de un proyecto para modificar el Reglamento del Senado de la República, y tiene la finalidad de actualizarlo de acuerdo a los nuevos tiempos políticos que vive el país. La labor del cabildeo es abordada en el título undécimo, y destacan los siguientes puntos:

---

<sup>94</sup> Gaceta N° 32, Ley Federal de Cabildeo, 29 de julio de 2002. <http://www.senado.gob.mx/index.php>

- Las agrupaciones organizadas en torno a cierto interés, deseo o necesidad, podrán, por medio de representantes, acudir a la Cámara con el fin de poner en conocimiento de los Senadores sus planteamientos y lograr su atención.
- El procedimiento para llevar a cabo el cabildeo iniciará con un escrito de parte de los peticionarios presentado ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, donde conste lo siguiente:
- Denominación del grupo de interés y nombramiento de sus representantes, los cuales deberán acreditar su identidad con la credencial para votar respectiva y firmar al calce del escrito; domicilio de los representantes; la acreditación de su interés legítimo sobre la cuestión planteada; la descripción en términos concretos del asunto; las posibles soluciones a la cuestión planteada; los argumentos que sustenten sus afirmaciones; y los nombres de los Senadores o comisiones con las que se pretenda mantener conversaciones relativas al asunto.
- La Secretaría General de Servicios Parlamentarios de inmediato enviará el escrito mencionado al Presidente de la Mesa Directiva para su inclusión dentro de la agenda de la Mesa, para que ésta determine la o las comisiones a las que se envía.
- Todas las comunicaciones escritas y actas que se produzcan por motivo del cabildeo, podrán ser publicadas en la Gaceta, a juicio de la Mesa.
- Las personas u organizaciones que de manera habitual representen a los grupos de interés en labores de cabildeo, deberán registrarse ante la Secretaría General de Servicios Administrativos mediante un escrito que contenga: Nombre o denominación de la organización; actividad principal de la organización; domicilio; Registro Federal de Causantes;
- Al escrito señalado se deberán anexar los siguientes documentos en original y copia fotostática: Credencial de elector con fotografía, si se trata de persona física; acta constitutiva de la organización, si se trata de persona moral; declaración bajo protesta de decir verdad, en la cual se

manifieste que tanto la organización y los representantes se conducirán con probidad.

Las iniciativas presentadas apuntan a la reglamentación de la actividad en lo general. El común denominador de las iniciativas es plantear un escenario similar al de Estados Unidos, en el cual la obligación para los *lobbistas* no sólo es registrar los despachos ante la autoridad competente, sino además transparentar públicamente el monto de sus ingresos, el nombre de sus clientes y, naturalmente, sus puentes con legisladores en específico.<sup>95</sup> Básicamente, se establecen obligaciones de las empresas que se dedican a la actividad del cabildeo:

La propuesta del diputado Efrén Leyva establece como obligación de los cabilderos el revelar o hacer perfectamente identificable el origen y la autoría de la información, materiales o datos que se proporcionan a los servidores públicos o instituciones públicas, además de registrarse, obtener una cédula y renovarla cada 3 años; así como también fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Legislativo que soliciten o reciban para sí o para terceros el pago o dádiva de bienes o dinero en especie, al igual que para quien reciba o solicite servicios de cualquier índole de personas, organizaciones o grupos que se dediquen profesionalmente a la prestación de servicios de cabildeo o promoción de causas.

Por su parte, la iniciativa del senador Fidel Herrera hace énfasis en la exigencia de que los despachos especializados presenten sus estados financieros auditados como condición para el registro y demanda que las personas contratadas para actuar como cabilderos mantengan la más estricta reserva sobre la información que obtengan en el desempeño de su cometido. Además, establece la prohibición a los integrantes del Congreso de aceptar cualquier tipo de obsequios de los cabilderos o de quienes representen, advirtiéndoles de sanciones administrativas, económicas y, en su caso, las penales que establece la Ley Federal de

---

<sup>95</sup> Alberto Barranco Chavarría, Reforma, México, 26 de marzo de 2003. [www.Reforma.com](http://www.Reforma.com)

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Adicionalmente, la propuesta habla de conceder a la ciudadanía la posibilidad de denunciar las conductas violatorias de los principios éticos establecidos por el ordenamiento.

**INICIATIVAS EN MATERIA DE CABILDEO PRESENTADAS DURANTE LA LVIII Y LIX LEGISLATURA DE CONGRESO DE LA UNIÓN.**

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<p><b>DIP. EFRÉN LAYVA ACEVEDO (29/04/02)</b></p>	<p>Definir la naturaleza y alcances de la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas.</p> <p>Precisar los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia.</p> <p>Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales, para la actividad de cabildeo.</p> <p>Producir un código de conducta de la actividad en cuestión.</p> <p>Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.</p> <p>Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo federal como del legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.</p> <p>Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales.</p> <p>Regular las actividades de cabildeo en México de los nacionales y de los extranjeros.</p> <p>Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.</p>

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<p><b>SEN. FIDEL HERRERA (29/07/02)</b></p>	<p>Establecer que la actividad del cabildeo sea reconocida como una especialidad profesional y legítima, que requiere de habilidad, conocimiento, relaciones y recursos para tener éxito y poder cumplir una función eficaz;</p> <p>Dar transparencia a las actividades desarrolladas por especialistas en dicha actividad, mediante la obligación de</p>

	<p>quienes utilizan sus servicios, de dar a conocer en qué proyectos específicos y con qué grupos o personas sostienen reuniones de acercamiento para influir en un sentido u otro la actividad legislativa,</p> <p>Identificar el concepto de gasto tanto en el sector público como el privado al auspiciar dicha influencia,</p> <p>Crear una base de datos que sea susceptible de consulta pública y de escrutinio por parte de las autoridades de fiscalización del gasto que ejerce el poder legislativo, por una parte; y los recursos, fuente y destino, que la sociedad asigna a este proceso.</p> <p>Prohibir la participación directa de los miembros del congreso en actividades de cabildeo remunerado, así como de recibir obsequios a cambio de votos en un sentido u otro, al ejercer el supremo poder de legislar.</p>
--	--

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<b>SEN. CESAR JAUREGUI</b>	El reconocimiento y reglamentación de la labor de cabildeo.

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<b>DIP. CRISTINA PORTILLO AYALA</b> (05/04/04)	<p>Transparentar el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, "amiguismo político" o de manejo patrimonialista de información privilegiada.</p> <p>Institucionalizar legislativamente la figura del cabildeo como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia.</p> <p>La influencia de los grupos de interés sea complementaria al proceso de representación popular directa y nunca un sustituto de esta.</p>

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<p><b>DIP. ANTONIO MORALES DE LA PEÑA Y DIP. FEDERICO DÖRING CASAR</b> (08/12/04)</p>	<p>Dar cauce institucional a las gestiones para dar a conocer información, puntos de vista y opiniones fundamentadas técnicamente acerca de asuntos de interés para un individuo u organización civil, a través de personas físicas o morales que los representen ante las autoridades y servidores públicos con facultad legal de decisión respecto a asuntos públicos, administrativos y legislativos.</p> <p>Hacer del dominio público el registro de las actividades de promoción de intereses particulares.</p> <p>Contribuir a la adecuada conducción de las actividades de promoción de intereses con fines de lucro por parte de individuos y de organizaciones civiles.</p>

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<p><b>DIP. ALEJANDRO MURAT HINOJOSA</b> (10/11/05)</p>	<p>Encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público.</p> <p>Transparentar las acciones de cabildeo y gestión de causas.</p> <p>Hacer del conocimiento público la identidad, actividades, causas e intereses legítimos de los cabilderos.</p>

LEGISLADOR PROPONENTE	OBJETIVOS DE LA LEY
<p><b>SEN. SARA CASTELLANOS CORTES</b> (10/11/05)</p>	<p>Las actividades profesionales de cabildeo y representación de intereses requieren de ser reconocidas legalmente y reguladas suficientemente, a efecto de evitar irregularidades que, pueden incidir de manera negativa en el trabajo de los legisladores o en la opinión pública sobre el mismo.</p> <p>Definir con precisión al cabildeo como la actividad profesional y especializada de agregación y gestión de intereses de los gobernados frente a los legisladores en lo individual o los órganos legislativos colegiados;</p> <p>Establecer mecanismos de transparencia, información y verificación, para el conocimiento público de las personas físicas y morales que legal y profesionalmente se dediquen a la actividad de cabildeo.</p>

	Diferenciar adecuadamente el ejercicio profesional de las actividades de cabildeo y promoción de intereses, de las actividades de representación legal que realicen los individuos por sí mismos o en nombre de las diversas organizaciones del sector privado o social, conforme a la legislación correspondiente, frente a las instancias del Poder Legislativo de la Unión.
--	--

### 3.5.1 A favor y en contra del cabildeo

Por un lado, el gobierno dividido estimuló la aparición de empresas de cabildeo, debido a la necesidad de acuerdos que la situación inédita en nuestra cultura política propició. Por otro lado, lo rígido del sistema presidencial mexicano y su conformación institucional evitan en cierta forma que haya acuerdos, puesto que los incentivos para apoyar políticas de otros partidos son pocos, independientemente de la forma en que se conduzca el gobierno emanado del partido en el poder. Lo que se ha observado es que los acuerdos propiamente dichos no se dan en las grandes reformas o como se han conocido, en las “reformas estructurales”, pero sí en reformas menos *vistas* o leyes secundarias, donde se pueden observar historias de éxito de los cabilderos tanto del Ejecutivo, como privados.

El cabildeo tal como lo estamos abordando en la presente investigación, tiene algunos atributos que se destacan a continuación<sup>96</sup>:

- a) La sociedad puede obtener provecho de esta herramienta de negociación.
- b) La información que acercan los grupos de interés o cabilderos a quienes toman decisiones, en muchos de los casos le ahorra al Congreso dinero para hacer investigaciones que pudieran acércalos a la misma información.

---

<sup>96</sup> Véase, Elías, Efrén, *ibid.*

- c) Esta función contribuye de manera determinante a perfeccionar nuestro sistema representativo y por lo tanto se convierte en un factor que apuntala cualquier régimen democrático.

De igual forma, el cabildeo tiene algunos aspectos que se pueden considerar como negativos:

- a) Existe la posibilidad de que la influencia de los grupos sociales se dé en función de los recursos financieros que poseen y no tanto por los argumentos que presenten para sustentar sus posiciones. Es decir, puede darse lo que se ha llamado coloquialmente “compra de influencia”.

A este respecto en forma casi simultánea se desataron escándalos por corrupción de los cuerpos legislativos, en Estados Unidos y en México. En el primero de los casos, se descubrió que el cabildero Jack Abramoff ofreció viajes y obsequios a varios legisladores a cambio de usar sus influencias y obtener su apoyo. A raíz de lo anterior el líder de la mayoría de la Cámara de Representantes, el republicano Tom DeLay, renunció a su cargo<sup>97</sup>. Por su parte el diputado de el Partido Acción Nacional, Miguel Ángel Toscano acusó a ocho legisladores federales (dos del PAN, cinco del PRI y un senador priísta que falleció hace dos años y a un ex funcionario de la Secretaría de Gobernación de haber sido sobornados con viajes al extranjero costeados por la empresa British American Tobacco<sup>98</sup>.

La reacción de inmediata ante las muestras de corrupción, fue la presentación de propuestas para regular el cabildeo, en el caso de México, y en Estados Unidos, la presentación de iniciativas más estrictas para evitar que los legisladores reciban obsequios de los cabilderos.

---

<sup>97</sup>“ Congreso estadounidense anuncia reformas al sistema de cabildeo”, *Voice of America*, 18 de enero de 2006. <http://www.voanews.com/spanish/2006-01-18-voa20.cfm>

<sup>98</sup> Jorge herrera, “Exhiben pruebas a ´sobornados´”, *ElUniversal*, 30 de noviembre de 2005.

- b)** Del punto anterior se deriva —lo cual también se puede suscitar—, que sólo empresas bien representadas y con capacidad económica sean las que marquen la agenda legislativa y no las plataformas políticas de los partidos políticos. Es una situación extrema, pero considero importante contemplarla.
- c)** Theodore J. Lowi dice que el liberalismo de grupos de interés socava la autoridad pública y su legitimidad, además de que la representación popular se vuelve simbólica en el momento que los ciudadanos son alentados a presentar sus reclamos a través de la negociación de grupos de interés y no mediante la representación legislativa.

Regular la actividad del cabildeo tiene como finalidad dar transparencia a las acciones que pudieran parecer de tráfico de información y de influencia, así como para disminuir la influencia de grupos predominantes para darle mayor equilibrio a la actividad. Deberá la regulación promover la participación social en el diseño e instrumentación de políticas públicas. Así como, fortalecer nuestras instituciones representativas y democráticas.

Finalmente, el cabildeo como herramienta de negociación en asuntos públicos es un aliado de las cámaras y ciudadanos organizados, que utilizada adecuadamente puede tener muchos beneficios para los que sienten que no son escuchados, o lo que no se sienten representados. El cabildeo, en el contexto de un país que transita a la democracia, brinda un espacio de representación que no se percibía antes de 1997. En síntesis, toda herramienta que coadyuve en un escenario de ciudadanos representados por sus autoridades y con capacidad de cambiar algunas ambigüedades o defectos de las leyes, y que incluso permita participar directamente en la creación de la política pública, es una herramienta útil a la democracia.

## CONCLUSIONES

El México de la alternancia que aspira a consolidar su incipiente democracia ha tenido que desafiar episodios verdaderamente históricos, momentos en que los argumentos políticos ya no tenían el peso y la fuerza deseados. La elección presidencial de 1976, en la que se eligió casi por unanimidad al candidato del PRI a la Presidencia de la República, José López Portillo, es el punto de quiebre que esta investigación encuentra como justificante del cambio político en México. Indudablemente el movimiento de 1968 es parte de este proceso que buscaba abrir el régimen para darle participación a otras opciones políticas, pero las marchas y mítines en el México de finales de los sesentas con un régimen que no era una dictadura, pero que tampoco era democrático, no tenían el efecto que posiblemente sí hubieran tenido en un régimen totalmente autoritario.

El partido en el gobierno sabía qué tipo de gobierno ejercía. Sabía que no actuaba totalmente como una dictadura, sino como un gobierno que tenía el control real de los hilos del poder y que sólo aparentaba actitudes democráticas, puesto que permitía la participación de otras fuerzas políticas. Se sabía un gobierno con un partido político hegemónico, lo cual le daba el control absoluto de las cámaras y, por supuesto, injerencia en el Poder Judicial.

Después de las elecciones presidenciales de 1976, el régimen decidió cambiar el sistema de competencia electoral para no parecerse a los regímenes autoritarios, pues una de sus características principales es la de contar con un partido único. Esa es la razón para insistir en que el inicio formal del proceso democrático en México se dio con el cambio de reglas electorales, con reformas que se iniciaron en el gobierno de López Portillo y que se continuaron hasta el gobierno de Ernesto Zedillo. Este sexenio es de suma importancia para la alternancia en el poder, ya que se consolida formalmente un órgano con plena autonomía e independencia, y que se mantiene sin influencia del Poder Ejecutivo. El Instituto Federal Electoral es el artífice de nuestra aún endeble democracia. Es el responsable en gran medida

de recoger las experiencias de las reformas puestas en marcha desde 1977 hasta 1993 y de darle sentido al esfuerzo de los partidos políticos de oposición y del partido oficial en las negociaciones, y en ocasiones a resistencias a cambios a la forma de hacer política. Pero queda claro que todos los logros que se fueron alcanzando a lo largo de los años, por un lado tuvieron la motivación de las fuerzas de oposición, que no dejaron de luchar por tener mejores condiciones de competencia en la arena electoral; así como también debido a su búsqueda por encontrar mejores fórmulas para que la competencia fuera equitativa, dependiendo siempre de la fuerza electoral de los contendientes.

Por otro lado, el partido oficial y la administración en turno tuvieron por lo menos la voluntad de iniciar este tipo de reformas, sabedores de que si no lo hacían se les podía complicar la administración política del país, puesto que las instituciones eran demasiado rígidas como para poder canalizar adecuadamente las demandas ciudadanas y de las otras fuerzas políticas. Por último, pero no menos importantes, las organizaciones de ciudadanos que se crearon por cientos para defender el voto en las urnas principalmente. Aunque había muchas más demandas que se hacían patentes, y que las más de las veces las relacionaban con la falta de democracia en las instituciones que tomaban decisiones. Su presión como organizaciones no gubernamentales, fue sin duda el otro factor que cerró el círculo e hizo posible que las reformas electorales se fueran gestando.

En todo el proceso de reformas a las leyes electorales, desde 1977 hasta la última reforma electoral de 1996, la negociación fue un factor de suma importancia que en la mayoría de los casos dio siempre muy buenos resultados. Esto hizo posible, en primer lugar, que se respetará el voto. Con lo que se logró que la representación en la Cámara de Diputados en 1997 fuera la más plural en toda la historia posrevolucionaria, e incluso posibilitó que el partido en el poder no tuviera la mayoría para controlarla. A partir de ese instante, el tipo de interlocución cambió de forma tajante, la negociación y el cabildeo se inician como fórmula para lograr acuerdos y para avanzar en la agenda pública.

Lo anterior sirve como referente para darle marco a un instrumento que existe en todas las democracias consolidadas, y una vez que nuestro sistema de competencia entre partidos políticos empezó a funcionar en esa dirección, apareció una herramienta que coadyuva en los procesos de negociación.

La liberalización que se da en todo proceso democratizador beneficia sin duda en primer lugar a los partidos políticos de oposición y, en segundo término, a la sociedad civil, la cual es el reflejo de las necesidades de la ciudadanía en general.

En el caso de México, la liberalización o tránsito a la democracia duró 20 años, lo que permite calificar este proceso como largo, y a pesar del tiempo que se llevó no hay garantía de que se logre la consolidación a la democracia, hasta que los actores políticos logren ponerse de acuerdo en las nuevas reglas institucionales que habrán de regir el momento histórico por el que atraviesa el país. Pero indudablemente la capacidad de diálogo, de negociación, de consenso, de entender y respetar los acuerdos y su significado, son cruciales para consolidar nuestra democracia.

La alternancia en el poder es la oportunidad que se ha esperado por largas décadas para proponer nuevas formas de gobierno, nuevas maneras de ejercer el poder; para ello se debe entender el significado real de ese hecho, y que las partes involucradas actúen en consecuencia.

Pero mientras eso ocurre, a la sociedad representada en cámaras empresariales y en organizaciones de ciudadanos —los mismos que participaron en encontrar mejores condiciones de competencia electoral—, les preocupa que la alternancia en el poder afecte las condiciones jurídicas que deberán tener sus asuntos, y se han lanzado a cabildear en el Congreso de la Unión desde los primeros días de septiembre de 1997.

Indudablemente, estos actores del cabildeo son la aportación al proceso democrático en que se encuentra el país. Representan el esfuerzo y la negociación en que se encuentran todos los días las organizaciones civiles y cámaras empresariales por el derecho a defender su causa, es la mejor herramienta con que se puede contribuir en la construcción de nuestra endeble democracia.

El cabildeo sin duda facilita el diálogo, la información que proporciona ayuda a la toma de decisiones de quienes están facultados para votar en el Congreso de la Unión. También es cierto que la información que los cabilderos entregan a los legisladores puede estar sesgada a conveniencia de quien paga por la investigación, por lo que es necesario que el Congreso de la Unión tenga un Servicio Profesional de Asesores con capacidades técnicas como las del Ejecutivo Federal, con la finalidad de que la información para la toma de decisiones que utilicen los legisladores sea lo más objetiva posible, en beneficio de las partes involucradas, ya sean los ciudadanos, las organizaciones civiles que abanderan temas muy específicos, los empresarios por citar algunos.

Los que se han dedicado al cabildeo desde 1997, están conscientes de que se trata de una actividad amparada por la Constitución, en el sentido de que todo ciudadano tiene el derecho de petición y las autoridades están obligadas a recibir y escuchar los puntos de vista de quien lo solicite.

El cabildeo es una herramienta para modificar alguna legislación que beneficie o que dé certeza jurídica sobre un asunto en particular. Es utilizado por las cámaras empresariales. Así como grupos feministas, ecologistas o de profesionistas, por mencionar sólo algunos.

Para que este instrumento de negociación tenga legitimidad, y el tema que se cabildea pueda convertirse en mejores condiciones para los que hacen empresa y en mejores leyes que den garantía a la ciudadanía sobre los asuntos públicos, se deberá regular la actividad a fin de evitar que se pervierta su práctica. Su objetivo

primordial es y deberá ser fortalecer los puntos de encuentro entre los representados y los representantes.

Finalmente, el cabildeo llegó en 1997 para quedarse; la importancia que ha adquirido ha ampliado su rango de acción en todos los niveles: puede observarse su actuación en el Congreso de la Unión, en las entidades del Ejecutivo, en los Congresos locales, gobiernos de los estados y municipios.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA

- Adam Przeworki, “Democracia y Representación” en *Metapolítica* No. 10 (abril-junio 1999).
- Aguirre, Pedro; Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, IETD, 1993
- Aziz Nassif, Alberto (Coordinador), *México al Inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, Ciesas/ Porrúa, México, D.F., México, 2003.
- Becerra Ricardo; Pedro Salazar, y José Woldenberg, *La mecánica del cambio en México, Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y Arena. 2000.
- Béjar Algaza, Luisa “*La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México*”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol, 63 núm. 3 julio-septiembre, 2001.
- Béjar Algazi, Luisa, “El impacto del nuevo sistema de partidos en los poderes de la Unión”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 181 enero-abril de 2001.
- Béjar Algazi, Luisa, “La reforma Institucional del Poder Legislativo en México, en Democracia y Gobernabilidad”. *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2001.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE México, 1996.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo mexicano*, 14ª edición. México, Siglo XXI Editores, 1998.
- Casar, María Amparo “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México”. *En Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999.

- Casar, María Amparo, “Corporativismo y transición”, en *Nexos*, México, núm. 137, mayo de 1989.
- Casar, María Amparo, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México” en *Política y Gobierno*, vol, III, núm.1, primer semestre de 1996.
- Casar, Maria Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996.
- Casillas, Carlos, “*Gobiernos divididos en México. Una nueva manera de hacer política*”, en *Nexos*, octubre de 1998.
- Cifra, Jordi, *Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, España, Ediciones Gestión 2000, 1998
- Colomer, Joseph M., “El modelo español de democratización”, en *Política y Gobierno*, vol.VI, núm. 1, primer semestre 1999.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Editorial Joaquín Mortiz, México. 1995.
- De la Cruz, Pedro Isnardo, *Elecciones: certidumbre legal, resultados inciertos*, No.12 3ª, época, del 1º. De enero al 29 de febrero de 2000.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, “Autoridad Presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación” en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.
- Elías, Efrén, *El cabildeo como mecanismo de participación social, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (coordinador) Hugo A. Concha Cantú. Primera edición 2002. Instituto de Investigaciones Jurídicas.UNAM
- Franco, Claudia, “El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del tratado de Libre Comercio (TLC)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 46. 1996

- Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994
- González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, serie popular Era, 1983.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, *Vivir en San Lázaro cien días de una Legislatura* Ed. Océano. 1998.
- Hill Benjamín y Adrián Michel “ La hora del Congreso: las asignaturas pendientes”, en *Nexos* 237, septiembre de 1997.
- Keck, Margaret, Sikkink, Kathryn, “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”. *Foro Internacional*, Núm.158. Octubre- diciembre de 1999.
- Lerdo de Tejada, Sebastián, Luis Antonio Godina; *El lobbying en México*. 2004. Miguel Ángel Porrúa.
- Lujambio, Alonso, "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en Mexico," *Política y Gobierno* 2:1, 1995.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano, 2000.
- Méndez, Irma “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997” en *Política y Gobierno*. Vol. X. núm. 1 Primer semestre de 2003.
- Meyenberg, Yolanda “Representación y la construcción de un gobierno representativo” en *Revista Mexicana de Sociología*, segundo trimestre, 1998.
- Muñoz Domínguez, Jaime (coordinador) *La cohabitación política en México*, México, Editorial Siete. 1997.
- Negretto, Gabriel. *Distribución de Poderes y Gobierno Dividido en América Latina*. Seminario “El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F., Mayo 6 y 7, 2002.

- Nicola Abbagnano, Diccionario de filosofía, FCE. México, 1992.
- Olvera, Alberto, (coordinador) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. FCE-Universidad veracruzana. 2003.
- Pérez Correa, Fernando “La democracia: asignaturas pendientes, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-septiembre. 2001.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, 2000.
- Pérez-Serrano, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, España, Editorial Tecnos. 1989
- Piñeiro Alonso Armando, *El quinto poder: teoría y práctica del lobbying*. Macchi. Argentina.
- Portales, Julio, *Sistema de lobi en los Estados Unidos de América, mimeo*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre la democracia en América Latina, 2004.
- Przeworski, Adam, “Transiciones a la Democracia”, en *Democracia y Mercados*, Cambridge University Press. U.K., 1991.
- Reyes, Mauricio, *El cabildeo en la División de Poderes*, Crónica Legislativa, núm. 15, 3ª época, 1 de junio/28 de agosto de 2000.
- Rincón Gallardo, Gilberto. *A contracorriente*. Centro de Estudios para la reforma del Estado, 1999.
- Rodríguez Lozano, Amador, La reforma al poder legislativo en México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México: una perspectiva desde la experiencia internacional*, M.A. Porrúa, México, 2000.

- Salazar, Luis (coordinador) *1997 elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1999.
- Sáenz, Liébano, *La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*. México, Taurus 2006.
- Salazar Villava, Claudia, "Procesos de democratización en América Latina: La participación de las organizaciones civiles", en *Acta Sociológica* Núm. 36 septiembre-diciembre de 2002.
- Sanguinetti, Julio Ma., *El temor y la impaciencia. Ensayo sobre la transición democrática en América Latina* FCE- Argentina, 1991.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Universidad Textos México, 1996.
- Schedler, Andreas "¿Cómo observar la consolidación democrática?", en *Metapolítica* N° 15. Internet.
- Valles Joseph, *Sistema Electoral y Gobierno Representativo*, Ed. Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1997.
- Zamitiz, Héctor; Hernández, Carlos, "La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*; 36: 139, enero/marzo 1990.

## HEMEROGRAFÍA

- Barranco Chavarría, Alberto, *Reforma*, México, 26 de marzo de 2003.
- Cason, Jim y David Brooks, “México, sexto en gastos de imagen en EU; 3.5 mdd, la inversión en 96”, *La Jornada*, 26 de junio de 1997.
- Fernández Santillán, José, “Violencia e ingobernabilidad”, en *El Universal*, 2 de diciembre de 2004.
- Huntington, Samuel., “Democracia y Reforma Económica”, en *Semanario de El Nacional*, Secc. Política, 17 de octubre de 1994.
- Juan Arvizu, “Insisten en regular prácticas del cabildeo”, *El Universal*, 01 de septiembre de 2002.
- Provencio, Marco, “Cabildeo y democracia” *Milenio diario*,\_México, 8 de octubre de 2002.
- Teherán, Jorge y Alejandro Lelo de Larrea. “Cabildeo, Profesionalización”. *El Universal*, 21 de enero de 2002.
- Ugalde, Luis Carlos, “La aprobación del presupuesto” *Reforma (Enfoque no. 190)*, México, 31 de agosto de 1997.
- Woldenberg, José, “Consolidación democrática y cultura política”, *Etcétera*, México, septiembre de 2002.
- Woldenberg, José, “El Congreso en el centro”, *Reforma*, 29 de enero de 2004.
- Woldenberg, José, “En la ruta correcta”, *Reforma*, 25 de marzo de 2004.
- Yalín Cacho López, “Cabildeo de bajo perfil en México”, *El Financiero*, México, 15 de agosto de 2001.

- “Congreso estadounidense anuncia reformas al sistema de cabildeo”, *Voice of America*, 18 de enero de 2006. <http://www.voanews.com/spanish/2006-01-18-voa20.cfm>
- Jorge herrera, “Exhiben pruebas a sobornados”, *El Universal*, 30 de noviembre de 2005.

## CONFERENCIAS

- Bovero, Michelangelo, Conferencia dictada el 18 de agosto de 2000, Instituto Federal Electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- Sartori, Giovanni. Conferencia magistral “sistemas electorales en perspectiva comparada”, Auditorio del tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, 29 de enero de 2001,

## INSTITUCIONALES

- Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas, 29 de abril de 2002.
- Cámara de Senadores, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1997.
- Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001
- Diario Oficial de la Federación el miércoles 10 de junio de 1998,
- Diario Oficial de la Federación, 1° octubre de 2003.
- Francisco Berlín Valenzuela (Coordinador). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados del. H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, Comité de Asuntos Editoriales LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa.1998.

- Gaceta N° 32, Ley Federal de Cabildeo, 29 de julio de 2002.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, Serie: Elecciones y Democracia, CAPEL, Costa Rica, 1989.
- Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados. 1998
- Paoli, Bolio, Francisco José, Coordinador, La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, México, Talleres gráficos de la Cámara de Diputados. 1999.
- Pedroza de la Llave, Talía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas. UNAM. 1997.

## INTERNET

- <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>
- <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=proceso>
- <http://www.senado.gob.mx/index.php>
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Wendy S. Ross en Lobbying Congress Integral Part of US Democratic System. <http://www.thecapitol.net>.
- Diamond, Larry, Repensar la Sociedad Civil. <http://www.metapolitica.com.mx/meta/metapass/2/diamond.html#66#66>
- R. Allen Hays. El papel de los grupos de interés. Documento de la Democracia # 9. <http://embajadausa.org.ve/demo09spa.pdf>

## **ANEXO 1**

### **LEY FEDERAL PARA LA REGULACION DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL CABILDEO Y LA PROMOCION DE CAUSAS.**

El suscrito, Efrén Leyva Acevedo, diputado federal integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

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

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

Resulta también importante analizar y reconocer la forma en que los grupos de cabildeo o de promoción de causas contribuyen o pueden aportar en nuestro país a las decisiones sobre legislación y políticas públicas: la información que los grupos de intereses aportan al proceso político y la que recogen de los que formulan la política y luego transmiten a los grupos. Esto le da al cabildeo un papel en el proceso político que resulta necesario regular adecuadamente en un contexto de interés público.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,<sup>1</sup> por "Cabildear" se entiende:

*"I. Verbo que deriva del sustantivo cabildo y éste a su vez del latín capitulum, comunidad. Es sinónimo de intrigar y equivale a cabalar en portugués; to lobby, en inglés; briguer, en francés; intrigieren, en alemán y brigare, en italiano. Por cabildear se entiende la actividad y maña que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación (DRAE, 19a. ed.). El uso de intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intercesores han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello."*

*"II. En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta."*

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

*El cabildeo ejerce presión mediante diversos mecanismos: alianzas entre los diferentes grupos de cabilderos, presiones directas sobre los legisladores, sobornos, manipulación de los electores para lograr presiones indirectas, apoyo electoral tanto económico como organizativo, para lograr la elección o la permanencia de los legisladores en su cargo (vid. supra, acuerdo).*

*Los instrumentos del cabildero son el acceso o tráfico de influencia, pero también es importante el conocimiento y la técnica. Se han realizado investigaciones por parte de comités de ética, sin que se hayan logrado resultados para someter a la ley ni a los cabilderos ni a los representantes que reciben obsequios o favores de éstos. Los cabilderos pueden ser consultores políticos, abogados, representantes extranjeros, especialistas legislativos,*

*defensores del consumidor, representantes de asociaciones gremiales o especialistas en asuntos gubernamentales."*

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

Se estima importante la definición antes transcrita como punto de referencia -independientemente de sus evidentes limitaciones y desactualización- en razón de que es parte de una obra patrocinada por el Congreso de la Unión e instrumento obligado e indispensable de consulta en el trabajo legislativo y parlamentario.

Otra importante precisión, para efectos de las decisiones legislativas que, en su momento, se adopten, será la de establecer los elementos sustantivos y diferenciales del término "cabildeo" respecto de figuras similares como los de: "promoción de causas", "gestión social", o "grupos de interés público". Figuras todas éstas entendidas como formas organizadas de acción ciudadana comúnmente utilizadas para promover frente a las autoridades de gobierno y los representantes populares una causa o un interés específico en particular, sin el apoyo de servicios profesionales remunerados.

Para diversos analistas, por ejemplo, la promoción de causas es un término de significado más limitado que el de cabildeo, mismo que se usa más ampliamente para incluir todos los intereses, tanto públicos como privados, que tratan de influir en el la administración o en la representación popular. En otras palabras, el término "cabildeo" describe por lo general actividades profesionales de apoyo a diversas organizaciones y grupos de los sectores público, social o privado, en defensa de intereses específicos y claramente identificados. De su parte, la promoción de causas no tendría un sentido de prestación de servicios profesionales remunerados, sino más bien el apoyo organizado a objetivos sociales o políticos de carácter general.

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

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

La regulación de las actividades profesionales del cabildeo necesariamente tendrá que darse en el orden federal, en tanto que la normatividad que en su caso se expediría tendría que ver exclusivamente con los procedimientos y mecanismos administrativos, en el caso del Poder Ejecutivo federal y las entidades paraestatales; y con el proceso legislativo y los procedimientos parlamentarios, en el caso del Congreso de la Unión.

De igual manera, al constituirse el cabildeo en una práctica particular equiparada con la figura civil de la gestión de negocios, su regulación frente al poder público corresponderá a cada orden de gobierno, federal o estatal, según sea el caso, precisamente por la orientación de las actividades negociales de que se trata. En todo caso, pueden preverse a nivel federal disposiciones que permitan el establecimiento de bases de colaboración entre los Poderes de la Federación y las entidades federativas para la vigilancia y adecuado control de dichas actividades y de los sujetos que las realicen.

Las normas que se plantean para la regulación de la actividad profesional de cabildeo o promoción de causas, deben mínimamente obedecer a los siguientes criterios generales:

Definir con toda claridad la naturaleza y alcances de la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas.

Precisar con toda certeza los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia.

Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales, para la actividad de cabildeo.

Producir un código de conducta de la actividad en cuestión.

Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.

Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo federal como del legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.

Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales.

Regular las actividades de cabildeo en México de los nacionales y de los extranjeros.

Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

Por las anteriores consideraciones, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de esta Cámara de Diputados la siguiente

## **Iniciativa de Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas**

### **Título Primero Disposiciones Generales**

#### **Capítulo Unico**

**Artículo 1.** La presente Ley tiene como finalidad la regulación y control de las actividades profesionales de cabildeo legislativo y promoción de causas en las Cámaras del Congreso de la Unión.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. Cabildeo:** La actividad profesional remunerada desarrollada por personas físicas o morales en representación de terceros, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos de entidades u organizaciones privadas o públicas frente a los órganos del Congreso de la Unión, que se traducen en productos legislativos conforme a las leyes, los reglamentos y la práctica parlamentarias.

**II. Promoción de causas:** Son procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de grupos o sectores determinados la sociedad civil, por los cuales se busca incidir en el ámbito de los poderes públicos, en el pleno uso de sus derechos humanos y políticos, con el objeto de lograr el cumplimiento de objetivos concretos en función de sus planteamientos y propuestas.

**III. Dependencias y entidades:** Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República;

**IV. Organos legislativos:** Los señalados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los reglamentos y acuerdos parlamentarios de las Cámaras que lo integran, incluidas las comisiones, grupos de trabajo, comités y los órganos políticos y de dirección legislativa.

**V. Registro de Cabilderos:** El Registro Público, integrado con la información de las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades profesionales de cabildeo;

**VI. Ley:** La Ley Federal Para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción De Causas; y

**VII. Servidores públicos:** Los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

**Artículo 3.** Mediante los servicios profesionales de cabildeo o las acciones de promoción de causas, pueden buscarse los siguientes objetivos:

**I.** La promoción, iniciación, reformas, derogación, ratificación o abrogación, de Leyes o decretos, acuerdos o reglamentos, de la competencia del Congreso de la Unión, las Cámaras de Senadores o Diputados y los correspondientes órganos legislativos técnicos, políticos y de dirección;

**II.** La reforma, derogación, ratificación o abrogación de reglamentos expedidos por el Ejecutivo federal en ejercicio de sus facultades y competencia;

**III.** La adopción de decisiones o ejecución de acciones administrativas, programáticas o de gobierno que tengan que ver con políticas públicas y las facultades asignadas constitucional y legalmente al Ejecutivo federal y sus dependencias y a las entidades paraestatales; y

**IV.** Todos aquellos otros de similar naturaleza que guarden relación con los anteriores.

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley, se definen como cabilderos o gestores de promoción de causas, a las personas físicas o jurídicas, nacionales y extranjeras, que desarrollan, previa su inscripción en el Registro respectivo, en forma profesional, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las legislaciones y decisiones emitidas o por emitir de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o de carácter administrativo, conforme a las condiciones y modalidades determinadas.

En todo caso, debe entenderse a las acciones de cabildeo o de promoción de causas, como gestiones de particulares o de grupos de interés que se ejercen en legítimo uso de los derechos de libre asociación, de petición y la libertad de trabajo, y que de ningún modo establecen obligaciones a cargo de los órganos y autoridades de orden público a las que se dirijan, fuera de las constitucional y legalmente establecidas para garantizar el disfrute y ejercicio de tales garantías.

**Artículo 5.** Los materiales, datos o información que los despachos de cabilderos o los grupos de promoción de causas aporten a los órganos legislativos o administrativos frente a los cuales desempeñen sus actividades profesionales respecto de los temas o asuntos que patrocinen o promuevan, deberán ser claramente identificables en cuanto su origen y autoría.

## **Título Segundo De los Servicios Profesionales de Cabildeo**

### **Capítulo Primero Del Cabildeo Legislativo**

**Artículo 6.** El cabildeo legislativo es el conjunto de acciones dirigidas específicamente a los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en lo individual, o a las comisiones ordinarias, especiales o de investigación, así como a los comités y grupos de trabajo integrados conforme a la normatividad legislativa y parlamentaria, que tiene por objeto influir de manera informada, propositiva y constructiva, en la elaboración, reforma o modificación de los diversos productos legislativos y parlamentarios.

Al constituir el proceso legislativo un conjunto de actos secuenciales a cargo de diversas instancias de los poderes ejecutivo y legislativo, en el que deben tenerse en cuenta circunstancias de diverso orden y naturaleza, además de otras variables de coyuntura y de oportunidad, resulta conveniente, por razones de certeza y economía, prestar apoyos de orden técnico o aportar a los órganos del legislativo información especializada de diversa índole y origen, para propiciar en la medida de lo posible y dentro de la ley, las condiciones necesarias para que los productos legislativos de que se trate puedan tener la mayor calidad y eficacia posibles.

**Artículo 7.** En ejercicio de las libertades inherentes a los derechos de trabajo, asociación y petición, las personas, organizaciones sociales, grupos y demás entidades que realicen acciones de cabildeo legislativo o de promoción de causas, deberán ser reconocidas por los órganos e instancias de trabajo legislativo y parlamentario correspondientes, en términos de los acuerdos que al efecto expidan los órganos competentes.

**Artículo 8.** En todo caso, las personas, organizaciones o grupos que realicen acciones de cabildeo frente a los órganos del Congreso de la Unión, sea cual fuere su naturaleza, deberán en todo momento abstenerse de realizar a los legisladores, o el personal a su servicio, pagos en dinero, en especie o en servicios de cualesquiera naturaleza, o entregarlos en su nombre y representación a terceros, bajo pena de hacerse acreedores de las sanciones que más adelante se indican, independientemente de las faltas o delitos que con tales conductas se llegaren a cometer.

### **Capítulo Segundo Del Cabildeo en el Ambito del Poder Ejecutivo**

**Artículo 9.** El cabildeo frente al Poder Ejecutivo lo constituyen las acciones de promoción que se realizan en el ámbito de la Presidencia de la República, sus dependencias y organismos descentralizados, que tienen por objeto la búsqueda y legítima promoción de intereses públicos y privados que tienen que ver con la planeación, ejecución y desarrollo de las acciones administrativas y programáticas que a cada entidad, dependencia u organismo asignan las leyes respectivas.

**Artículo 10.** Independientemente de su carácter de objeto de acciones de cabildeo, el Ejecutivo federal, sus dependencias y los organismos descentralizados, tienen la facultad de realizar las acciones de cabildeo necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines, ya sea por conducto de las unidades y los servidores públicos asignados específicamente como enlaces ante los órganos legislativos, o bien mediante la contratación de los servicios profesionales del caso a cargo de particulares, cuando la materia o la complejidad técnica de los asuntos correspondientes, así lo haga recomendable.

**Artículo 11.** La contratación de servicios profesionales de cabildeo, cualquiera que sea la naturaleza, ubicación o situación de los sujetos o la materia de las acciones correspondientes, deberá sujetarse a la legislación en materia de contratación de bienes y servicios de la administración pública federal y demás normatividad aplicable.

## **Título Tercero Del Registro Público Nacional**

### **De Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 12.** El Ejecutivo federal, por Conducto de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación que corresponda a la Secretaría de Gobernación, llevarán y administrarán el Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo.

**Artículo 13.** La Presidencia del Congreso de la Unión tendrá bajo su responsabilidad la integración y actualización de la sección legislativa del Registro Público de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal citadas en el artículo anterior.

La presidencia de cada Cámara del Congreso de la Unión será responsables, conforme a los acuerdos relativos, de aportar al Registro mencionado en el párrafo precedente, la información y datos necesarios de las personas que realicen actividades de cabildeo o promoción de causas en cada órgano legislativo.

**Artículo 14.** Ninguna persona podrá ser contratada ni prestar servicios profesionales de cabildeo en el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, si previamente no ha solicitado y obtenido el registro correspondiente en el Registro a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta Ley.

**Artículo 15.** Para ejercer la actividad en forma profesional, la autoridad competente dotará al cabildeero de una cédula de Registro, la cual deberá ser renovada cada tres años.

La información que cada persona presente para su registro, conforme lo determine el reglamento correspondiente, será de acceso público y será de la estricta responsabilidad de cada solicitante de registro.

**Artículo 16.** La autoridad responsable del Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo tendrá las siguientes funciones, deberes y atribuciones:

- a) Dirigir el Registro conforme a los deberes de honestidad, transparencia y rectitud que orientan el servicio público.
- b) Vigilar el adecuado cumplimiento de esta Ley y su Reglamento.
- c) Dictar normas de ética conforme a las disposiciones y objetivos de la presente ley.
- d) Colaborar con todas aquellas personas o instituciones que requieran de información u orientación sobre el ejercicio de la profesión de cabildeo o promoción de causas y los contenidos y alcances de esta Ley y su Reglamento.
- e) Combatir el ejercicio ilegal de la profesión y vigilar la observancia de las normas éticas profesionales.
- f) Desarrollar vinculaciones con organismos afines en el país y del extranjero.
- g) Combatir los actos de corrupción y de tráfico de influencias de los grupos que no estén debidamente inscritos para desarrollar el cabildeo.
- h) Mantener los archivos de los informes y declaraciones notariales exigidos por esta ley y su reglamento.

#### **Título Cuarto Responsabilidades y Sanciones**

##### **Capítulo Único**

**Artículo 17.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Solicitar o recibir, para sí o para terceros, el pago o dádiva de bienes en dinero o especie, o servicios de cualesquier índole, de personas, organizaciones o grupos que se dediquen profesionalmente a la prestación de servicios de cabildeo o promoción de causas.
- II. Condicionar la realización de los trabajos y tareas, o la prestación de los servicios que constitucional o legalmente les correspondan en función de su cargo o representación, a la intervención de personas, grupos u organizaciones dedicados profesionalmente al cabildeo o a la promoción de causas.
- III. Ocultar, sustraer, destruir, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo, que les sean proporcionados en función de tales actividades.
- IV. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la atención de las solicitudes que conforme a derecho se les en el contexto de las tareas y promociones que realicen los prestadores de los servicios a que se refiere la presente ley.

**Artículo 18.** Estarán impedidos para registrarse y actuar profesionalmente como cabilderos:

- a) Quienes se encuentren caracterizados por alguna de las incompatibilidades establecidas en la presente ley.
- b) Los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos de acción pública, a pena privativa de libertad o a inhabilitación profesional.
- c) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos.

**Artículo 19.** La responsabilidad a que se refiere el artículo precedente o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 20.** Las violaciones a la presente ley, en que incurran los prestadores de servicios profesionales de cabildeo, serán castigadas con la pérdida de su registro y la inhabilitación para realizar acciones de cabildeo frente a los poderes Ejecutivo

y Legislativo de la Unión. Lo anterior, independientemente de las responsabilidades penales o administrativas en que puedan incurrir conforme a la legislación federal aplicable.

En el supuesto anterior, la autoridad responsable de la integración y actualización del Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo deberá boletinar a los gobiernos de las entidades federativas y a los Congresos locales, los casos de pérdida de registro, para los efectos correspondientes. En su caso, la misma autoridad deberá tomar nota de las comunicaciones que en el mismo sentido pueda recibir de las autoridades de las entidades federativas.

#### **Transitorios**

**Artículo Primero.** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

**Artículo Segundo.** La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con la participación de la Secretaría Gobernación, y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, deberán, en un plazo no mayor a noventa días a partir de la entrada en vigor de la presente ley, organizar y poner en funcionamiento el Registro Público a que se hace referencia en el cuerpo de la misma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2002.

Dip. Efrén Leyva Acevedo (rúbrica)

#### **Notas:**

1 1998, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura. Miguel Angel Porrúa, Librero-Editor. México.

(Turnada a las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Abril 29 de 2002.)

## **ANEXO 2**

### **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE CABILDEO**

El suscrito, Senador Fidel Herrera Beltrán, integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión y Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito someter a la consideración de esta H. Soberanía la presente iniciativa de Ley Federal de Cabildeo, al tenor de la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

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

Del mismo modo, la semblanza que requieren los hombres del Congreso sobre actividades, necesidades sociales o gremiales, por sólo mencionar algunos ejemplos, a lo cual han de aplicar recursos públicos para pagar a expertos que difundan las expectativas de un proyecto legislativo, o realicen encuestas para captar el sentimiento de los gobernados respecto de las materias que forman su que hacer legislativo, entre otros propósitos, son ya materia de regulación en otros países.

Sin embargo, y a pesar de la estandarización de prácticas nacionales en diferentes órdenes con las prácticas internacionales que se han considerado más sanas, la actividad de tratar de influir profesionalmente en las decisiones legislativas, conocidas como "cabildeo", no han sido materia de regulación en México, a pesar de que dicha actividad se da de hecho, y por lo mismo, es discrecional y poco transparente.

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

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

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

Por otra parte, las actividades de sensibilización de personas, grupos y organizaciones a los que una disposición nueva o vigente afecta o pueda afectar, por parte o en nombre de los miembros del poder legislativo que participan directamente en el estudio, análisis, dictamen, presentación, elaboración, discusión, aprobación, sanción y ejecución de un proyecto legislativo, siendo una actitud racional y prudente, cuando no se realiza bajo los lineamientos de una norma que equilibre el gasto que ello implica, los medios para entrevistar personas, difundir argumentos y captar reacciones o intenciones de los destinatarios de la norma, se presta a aplicar una discrecionalidad propia de estadios previos a la democracia que hoy vive el país.

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

Para poder concentrar la información que se genere de estas actividades, es preciso crear una base de datos- no una estructura burocrática más- que sea susceptible de consulta pública y de escrutinio por parte de las autoridades de fiscalización del gasto que ejerce el poder legislativo, por una parte; y los recursos, fuente y destino, que la sociedad asigna a este proceso. Aunado a lo anterior, tener un especial cuidado de prohibir la participación directa de los miembros del congreso en actividades de cabildeo remunerado, así como de recibir obsequios a cambio de votos en un sentido u otro, al ejercer el supremo poder de legislar.

Se deja para la ley orgánica del Congreso un reglamento interno la organización de dicha base de datos, la responsabilidad de la misma, su administración y las bases para la acreditación de la calidad de prestador de servicios de cabildeo, con lo que, se insiste, no se pretende generar nueva burocracia, sino asegurar que los profesionales que se dediquen a esta

importante actividad respondan a la calidad que de ellos exige la sociedad, por tratarse, ni más ni menos, de la creación de leyes y políticas pública y, eventualmente, de su no creación o supresión.

Por las anteriores consideraciones, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de esta Cámara de Senadores, la siguiente iniciativa de

### **Ley Federal de Cabildeo**

**Artículo 1.** Esta Ley es de interés Público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto regular las actividades de cabildeo que se definen en el cuerpo de la misma.

Se considera esta actividad cuando se promueve en nombre y por cuenta de otro, la participación organizada, informada y responsable de la sociedad en las decisiones legislativas y administrativas para hacer transparentes las actividades de cabildeo así como los gastos asociados a éstas.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por cabildeo toda actividad profesional, remunerado, prestado por personas físicas o morales, tendiente a informar de manera especializada a los distintos órganos del poderes legislativo y ejecutivo, sobre las materias específicas que éstos o terceras personas u organizaciones les encarguen, a fin de que las leyes y demás ordenamientos emanados de dicho poder satisfagan de manera eficaz las necesidades a las cuales están dirigidas. En consecuencia, quienes realicen actividades de cabildeo podrán promover o disuadir, por cualquier medio legal a su alcance, la aprobación, reforma, derogación o abrogación de un ordenamiento legal por parte del poder legislativo de una resolución o medida adicional.

**Artículo 3.** Las empresas dedicadas a implementar acciones de cabildeo deberán obtener un registro por tema a abordar en las oficinas designadas para tal efecto en el Congreso de la Unión y en la Secretaría Gobernación.

**Artículo 4.** Para la Prestación del servicio de cabildeo se requiere ser persona moral constituida como sociedad civil o mercantil cuyo objeto sea la prestación habitual y profesional de servicios remunerados de cabildeo en nombre y por cuenta de otras personas, con excepción de los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Sin embargo, por tratarse de una actividad tendiente a incidir sobre agentes con poder de decisión en las esferas administrativa y legislativa, sólo podrán ser acreditados como profesionales de cabildeo ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los términos del reglamento que al efecto se expidan, personas morales mexicanas, de reconocida solvencia profesional, moral y económicamente, con amplia experiencia en las materias que se les encomienden.

**Artículo 5.-** Los órganos del Poder Legislativo Federal que contraten servicios de cabildeo en el exterior serán responsables en los términos de las leyes respectivas, por la violación de este precepto, cuando por razones de interés personal contraten los servicios de personas que no cumplan con los requisitos mínimos para la actividad. Para los efectos de esta Ley se consideran órganos del Poder Legislativo los que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y como órganos de la Administración Pública Federal los contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de las Entidades Paraestatales, solicitar y contratar los servicios de cabildeo materia de esta Ley.

**Artículo 6.- La contratación de servicios de cabildeo por parte del Legislativo o el Ejecutivo Federal en el exterior, estará sujeta a las disposiciones legales aplicables**

**Artículo 7-** Las personas que presten servicios de cabildeo podrán valerse de todos los recursos legítimos y permitidos por la Ley, con el objeto de promover en nombre y por cuenta de otro algún asunto encomendado.

**Artículo 8.** La información, datos o materiales que los profesionales del cabildeo proporcionen a los órganos legislativos, deberá estar claramente identificada en cuanto a su autoría y procedencia, sin perjuicio del secreto profesional.

**Artículo 9.** Los servicios de cabildeo podrán consistir en el desarrollo de encuestas de opinión por parte de especialistas, necesarias para la toma de decisiones legislativas y como parte de la estrategia para crear el ambiente propicio que permita impulsar a aquellas.

**Artículo 10.** Las empresas dedicadas al cabildeo que presten servicios a agencias, empresas, organizaciones o gobiernos extranjeros deberán presentar un informe de su estado financiero, a las instancias de registro.

**Artículo 11.** Los órganos Legislativos y del Ejecutivo que requieran servicios de cabildeo en el exterior deberán presupuestar y programar, de conformidad con la agenda legislativa correspondiente, la contratación de dichos servicios e informar de los recursos ejercidos con motivo de dichas actividades, en los términos que establezca el reglamento respectivo.

**Artículo 12.** Las personas que sean contratadas para actuar como cabilderos, tanto por parte del sector privado como por parte de los órganos legislativos y de la Administración Pública, estarán obligadas a mantener la más estricta reserva sobre la información que obtengan en el desempeño de su cometido por parte de sus clientes o de parte de las organizaciones o personas ante las cuales los representen, con excepción de los informes que conforme a esta Ley o su reglamento deban

proporcionar a las instancias de registro de esta actividad, tanto en el Congreso como en la Administración Pública centralizada.

**Artículo 13.** Todos los pagos que se efectúen por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo a empresas por sus actividades de cabildeo deberán hacerse del dominio público, por los medios que establezca el reglamento correspondiente, para lo cual se podrán utilizar los medios y tecnología que se consideren pertinentes. Todo el Público que así lo requiera tendrá derecho a conocer la información relativa a dichas erogaciones, en la firma y términos que señale el Reglamento.

**Artículo 14.** La violación de las obligaciones que impone esta Ley a los órganos del Poder Legislativo y de la Administración Pública que soliciten o usen servicios de cabildeo, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 15** La Junta de Coordinación Política del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de sus facultades, someterá al Pleno de dicho órgano la forma y términos en que se autoriza la realización de las actividades de cabildeo durante las campañas electorales, pudiendo, incluso, suspender toda actividad de cabildeo.

**Artículo 16.** Se prohíbe a los miembros del Congreso aceptar cualquier tipo de obsequios de los cabilderos o de quien estos representen. La violación de este precepto dará lugar a las sanciones administrativas, económicas y, en su caso las penales, que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

Se concede y tendrá acción la ciudadanía para denunciar las conductas violatorias de los principios éticos que ésta Ley establece.

**Artículo 17.** Estará prohibido a los cabilderos el afectar el interés público fundamental de los ciudadanos, entendido éste como lo preceptúa el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 18.** A fin de contar con una información completa relacionada con las actividades de cabildeo que se realicen por cuenta del Congreso en una sola fuente, éste, conforme a las normas que rigen su funcionamiento administrativo, establecerá un registro con la tecnología más moderna disponible con una base de datos confiable de los profesionales que se dediquen a realizar actividades de cabildeo; en dicho registro se llevará cuenta de las partidas que el congreso destine al pago de servicios de cabildeo, con especificación de los que contrate y el proyecto específico al que se atribuya su labor. En todo caso, se procurará que la estructura administrativa que controle dicha base de datos sea la mínima indispensable para su correcto funcionamiento. Los gastos que implique la creación y mantenimiento de esta base de datos serán presupuestados anualmente en un nuevo concepto de cuenta que permita su inmediata identificación y aplicación, y formarán parte de la partida que asigne el Poder Legislativo para cubrir los honorarios por servicios de cabildeo en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. En un plazo no mayor de seis meses a partir de su entrada en vigor, se expedirá el reglamento de la Ley.

Así lo propone el C. Senador de la República Fidel Herrera Beltrán, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 29 días del mes de julio del año dos mil dos.

Cámara de Senadores a Lunes 29 de julio de 2002

## **ANEXO 3**

**Nota aclaratoria:** En el presente anexo, se mantiene en sus términos la Exposición de Motivos del proyecto de reglamento para el senado, y el título undécimo, que se refiere a la materia de la presente investigación, el resto del proyecto fue eliminado por no aportar nada a la investigación en comento.

### **PROYECTO DE REGLAMENTO DEL SENADO**

Con fundamento en la fracción II del artículo 71 constitucional, los suscritos Senadores de la República, presentamos el siguiente proyecto de Reglamento del Senado de la República, bajo la siguiente:

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En 1977 se adicionó el artículo 70 constitucional con tres párrafos, facultando al Congreso para expedir la ley que regule su organización y funcionamiento internos. En ejercicio de la nueva atribución, el Congreso expidió su Ley Orgánica que fue publicada el 25 de mayo de 1979. A esta ley se le realizaron reformas en diciembre de 1981 y en julio de 1994.

A partir de la ausencia de mayoría absoluta de algún partido político en la LVII Legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados, se hizo manifiesta la necesidad de modificar la Ley Orgánica, al no cumplirse una serie de supuestos en que se basaba buena parte de la organización de esa Cámara. Como se recordará, el órgano de gobierno previsto en la antigua Ley, era la Gran Comisión, que era integrada por los diputados pertenecientes al grupo parlamentario que tuviera la mayoría absoluta. Al no existir dicha mayoría, no fue posible integrar la Gran Comisión, y los diputados tuvieron que subsanar las lagunas legales a través de la negociación política y una serie de acuerdos parlamentarios.

En el Senado la situación no podía ser diferente, aun cuando su dinámica es distinta a la de su colegisladora, era obvio que tenía que abordarse como uno de los temas prioritarios la adecuación del marco legal existente, en éste caso se tuvo también que recurrir a la negociación política para evitar caer en la inmovilidad parlamentaria.

Es importante hacer notar que cuando se ha expedido o reformado la Ley Orgánica del Congreso ha sido prácticamente al final de las legislaturas. La Ley de 1979 fue aprobada en un periodo extraordinario al final de la L Legislatura (1976-1979); hubo reformas que fueron aprobadas en el último mes de sesiones ordinarias de la LI Legislatura (1979-1982), y las reformas de la LV Legislatura (1991-1994), que a pesar de que la Cámara de Diputados las aprobó a finales de 1992, el trámite en el Senado obligó a su publicación hasta julio de 1994.

Como es sabido, la Ley Orgánica vigente fue aprobada ya muy avanzada la LVII Legislatura (1997-2000), esta situación impidió naturalmente la actualización del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de tal suerte, actualmente coexisten como las normas que regulan el funcionamiento del Congreso, la Ley Orgánica de 1999, algunas disposiciones del Reglamento de 1934 y diversos acuerdos parlamentarios.

Un elemento que añade complicación al manejo de las normas parlamentarias, es que la Ley de 1999 mantuvo vigentes los aspectos del Reglamento que no se le opusieran, sin embargo, no hay certeza jurídica sobre los aspectos que continúan vigentes y aquellos que han perdido validez.

El Reglamento del Senado de la República debe integrar y desarrollar las disposiciones contenidas en el Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso, el fundamento para ello se encuentra en el artículo 77 constitucional que establece la facultad de las Cámaras para normar su régimen interior a través de la elaboración del reglamento de cada una de ellas.

A mayor abundamiento y como respuesta a las voces que sugieren la imposibilidad de que cada Cámara cuente con su propio reglamento, debe reproducirse lo expresado por el legislador precedente en el dictamen formulado con motivo de la reforma de la Ley Orgánica del Congreso en 1994:

Por lo que se refiere a las normas de carácter interno y más particular, la Constitución, en su artículo 77 fracción 111, y la ley en vigor prevén la expedición de sendos reglamentos interiores y de debates para la Cámara de Diputados (artículo 66) y de Senadores (artículo 106), los cuales, en su momento, sustituirían al reglamento general; sin embargo, en previsión del lapso que habría de transcurrir para que cada una de las Cámaras expidiera su propio reglamento, el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica vigente dispuso que, en tanto esto ocurría, serían aplicables a ambas Cámaras, en lo que no se opusiera a la ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, de marzo de 1934. Desde entonces, y como consecuencia de no haberse expedido aún los reglamentos propios de cada Cámara previstos por la Ley Orgánica, el reglamento Interior ha seguido vigente para ambas, prolongándose ya por más de 13 años lo que había de tener un carácter provisional.

Algunas innovaciones con respecto al marco normativo actual son el fortalecimiento de la Mesa Directiva como órgano de gobierno del Senado; el acotamiento del fuero legislativo que deja de contemplar la inmunidad en caso de flagrante delito; la determinación de obligaciones y prerrogativas de los Senadores, y el establecimiento de un capítulo de disciplina parlamentaria; la inexistencia de sesiones secretas del pleno senatorial; la aceptación del voto de abstención de los legisladores; la resolución de los empates que se presenten en las votaciones en el pleno o en las comisiones; las bases sobre las que se llevarán a cabo las sesiones donde comparezcan servidores públicos.

Así también, la especificación de los elementos mínimos que deben contener las iniciativas y dictámenes legislativos, así como su diferenciación de las proposiciones parlamentarias; el establecimiento de la afirmativa ficta en el procedimiento para la atención de los permisos que por diversas cuestiones deben solicitarse cuando se pretenda laborar para un gobierno extranjero o bien, para aceptar y usar condecoraciones extranjeras, lo que en la jerga parlamentaria se conoce como corcholatazos; la agilización del proceso de discusión de proyectos de ley o dictámenes legislativos, el reconocimiento y reglamentación de la labor de cabildeo; la rendición de cuentas a través de los informes anuales de actividades de los parlamentarios; la reglamentación de las instancias de información legislativa como son el Diario de los Debates, la Gaceta parlamentaria y el Canal de Televisión del Congreso para garantizar su permanente operación, etcétera.

Las innovaciones expresadas han tenido su inspiración, no solo en la práctica diaria de nuestras cámaras, sino en instituciones de derecho comparado, tales como la acotación del fuero, la cual es acorde con la legislación de países, donde la investidura parlamentaria es y ha sido mas que una inmunidad, una responsabilidad; el establecimiento del capítulo de responsabilidades y prerrogativas fue inspirado en las reglamentaciones españolas y de varios países latinoamericanos; la disciplina parlamentaria se basa en la experiencia inglesa; y el cabildeo fue tomado del ejemplo estadounidense.

Los suscritos Senadores, consideramos que la definición del marco que regula la actividad del Congreso, es uno de los temas donde se requiere de una amplia participación y discusión de los legisladores, con el objeto de lograr el mayor acuerdo posible y de hacer más eficiente las tareas que la Constitución y la Ley nos encomiendan; en tal virtud, esta iniciativa sólo pretende ser el documento inicial que dé sustento a una amplia discusión sobre el rol que juega el Congreso, particularmente el Senado y su necesario fortalecimiento.

## **TITULO UNDÉCIMO: DE LA LABOR DE CABILDEO ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA CAPÍTULO UNICO**

### **Artículo 126**

Las agrupaciones organizadas en torno a cierto interés, deseo o necesidad, podrán, por medio de representantes, acudir a la Cámara con el fin de poner en conocimiento de los Senadores sus planteamientos y lograr su atención.

### **Artículo 127**

El procedimiento para llevar a cabo el cabildeo iniciará con un escrito de parte de los peticionarios presentado ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, donde conste lo siguiente:

Denominación del grupo de interés y nombramiento de sus representantes, los cuales deberán acreditar su identidad con la credencial para votar respectiva y firmar al calce del escrito;

Domicilio de los representantes;

La acreditación de su interés legítimo sobre la cuestión planteada;

La descripción en términos concretos del asunto;

Las posibles soluciones a la cuestión planteada;

Los argumentos que sustenten sus afirmaciones; y

Los nombres de los Senadores o comisiones con las que se pretenda mantener las conversaciones relativas al asunto.

### **Artículo 128**

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios de inmediato enviará el escrito mencionado al Presidente de la Mesa Directiva para su inclusión dentro de la agenda de la Mesa, y ésta determine la o las comisiones a las que se envía.

El expediente integrado al respecto deberá registrarse desde la primera petición en el libro de actas respectivo. Si transcurridos treinta días sin registro de actividades en un expediente, el asunto será archivado por falta de interés jurídico de los representantes, sin responsabilidad para la comisión.

El expediente archivado no podrá volver a ser activado.

### **Artículo 129**

Todas las comunicaciones escritas y actas que se produzcan por motivo del cabildeo, podrán ser publicadas en la Gaceta, a juicio de la Mesa

### **Artículo 130**

Las personas u organizaciones que de manera habitual representen a los grupos de interés en labores de cabildeo, deberán registrarse ante la Secretaria General de Servicios Administrativos mediante un escrito que contenga:

Nombre o denominación de la organización;

Actividad principal de la organización;

Domicilio;

Registro Federal de Causantes;

**Artículo 131**

Al escrito señalado se deberán anexar los siguientes documentos en original y copia fotostática:

Credencial de elector con fotografía, si se trata de persona física;

Acta constitutiva de la organización, si se trata de persona moral;

Declaración bajo protesta de decir verdad, en la cual se manifieste que tanto la organización y los representantes se conducirán con probidad.

Previo cotejo de los documentos, se devolverán los originales.

## **ANEXO 4**

### **DE LEY FEDERAL DE CABILDEO, A CARGO DE LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que expide la Ley Federal de Cabildeo, al tenor de la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

En sentido amplio, el cabildeo consiste en desplegar acciones como los contactos personales, difusión de información o de propaganda política para poder influir sobre funcionarios públicos, miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y alcanzar así un cambio específico con respecto al contenido de proyectos de formación de leyes o en relación con la formulación, adopción o modificación de políticas internas o externas.

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

Al incluir el seguimiento e influencia en el proceso mismo de formación de disposiciones de carácter general, asesorías, representaciones legales, investigación y difusión de información, así como entrevistas personales con legisladores y funcionarios a fin de influir sobre sus decisiones respecto a asuntos de interés público, es evidente que esta figura de gestión de intereses es una cuestión ética que no puede dejar de abordarse mediante una adecuada regulación legal si se aspira a transparentar la gestión gubernamental.

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

Como instrumento debidamente regulado para influir en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos, debe manifestarse también como elemento para fortalecer a la sociedad civil, al desarrollar y potenciar la capacidad de ésta para que sus demandas dejen de ser sólo parte del problema y se constituyan en parte efectiva de la solución, asumiendo de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas.

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

Caso escandaloso y todavía sin sanción en la presente administración, es el del doctor Guido Belsasso, ex comisionado del Consejo Nacional contra las Adicciones con rango de subsecretario en la Secretaría de Salud, quien a través de Internet difundía una página de una empresa gestora internacional llamada "Practice Group" que ofrecía sus servicios en México a inversionistas nacionales y extranjeros. En el sitio Internet se promovía a Guido Belsasso como miembro del gabinete del presidente Vicente Fox, con amplios contactos políticos y de negocios para agilizar trámites oficiales ante el gobierno mexicano.

Desviaciones como ésta, han provocado que la interpretación popular identifique al cabildeo como una práctica de complicidad de grupos en el poder que negocian sus intereses de manera secreta; que los cabilderos y los grupos a los que representan ejercen una influencia que sobrepasa con muchos a los simples números de sus miembros; que su influencia va en contra de los que se percibe como el interés público, y que sus actividades pueden cuasar tantos trastornos que pueden llegar a retrasar decisiones políticas importantes o paralizar el proceso de formación de un determinado ordenamiento legal.

No obstante, en la medida en que avanza nuestro desarrollo democrático, los problemas y los temas de la agenda nacional son más complejos. Como consecuencia, en su resolución se deben tomar en cuenta simultáneamente ya diversos factores que pueden influir en la toma de decisiones, como pueden ser una instrucción presidencial, presiones del sector privado, consulta con asesores influyentes, los medios de comunicación y recomendaciones de organismos o instituciones nacionales e internacionales.

La misma pluralidad y el equilibrio político que se viven actualmente en las Cámaras ha provocado que tanto en los sectores económicos y sociales como en el Poder Ejecutivo, se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso de la Unión y a que se multipliquen las actividades de cabildeo. Es práctica cotidiana la actividad de diferentes grupos de interés buscando una interlocución con los grupos parlamentarios para hacer prevalecer sus posiciones y en el seno de organizaciones políticas, económicas y sociales cada vez surgen más unidades de enlace encargadas del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación del trabajo legislativo, proveer de información técnica a legisladores en lo individual o a comisiones dictaminadoras, así como darle seguimiento puntual a todos los temas que resultan de su interés.

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

Mientras exista competencia leal entre distintos grupos de interés sobre las políticas públicas, en sí mismo, el pluralismo de intereses no es antidemocrático ni contraviene la representación de los intereses de la mayoría, y la representación democrática no se ve afectada. Sin embargo, si no se cuida que el proceso de influencia de estos grupos sea imparcial ante los intereses presentes o potenciales de la comunidad, se corre el riesgo de que el Estado se convierta en instrumento de algunos cuantos grupos, poniendo en peligro la representación democrática.

Enmarcada en el rubro de leyes para la transparencia y anticorrupción, tres son los objetivos esenciales del presente proyecto de Ley Federal de Cabildeo. Primero, transparentar el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, "amiguismo político" o de manejo patrimonialista de información privilegiada; segundo, institucionalizar legislativamente la figura del cabildeo como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia, y tercero, que la influencia de los grupos de interés sea complementaria al proceso de representación popular directa y nunca un sustituto de esta.

La finalidad es provocar absoluta transparencia a la gestión de los grupos organizados que procuran hacer valer sus opiniones en los ámbitos parlamentarios o de decisión del Poder Ejecutivo, para que el proceso de influencia de los grupos de interés sea capaz de generar políticas que vayan de acuerdo con el interés público y no exclusivamente con el interés particular de alguna persona o grupo.

Se pretende también que el cabildeo se revele como legítima y efectiva fuente de información para que las decisiones de los poderes públicos se manifiesten con el mayor fundamento posible, considerando al mismo tiempo la opinión de organizaciones sociales, económicas y políticas. Para que en este sentido, la institucionalización de esta figura contribuya a impulsar a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía y sus organizaciones aumenten su nivel de convocatoria que les permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones.

Para ese efecto, se considera necesario institucionalizar al cabildeo mediante la creación de registros públicos para quiénes realicen tales actividades, con la finalidad de que la ciudadanía pueda identificar a cada uno de los cabilderos y los temas que éstos puedan abordar en los ámbitos legislativo o ejecutivo.

Los ciudadanos tienen el derecho de informarse sobre quién o quiénes son los interesados en tal o cual proyecto. La experiencia de los años, y los constantes golpes de corrupción y pérdidas del deber ético de funcionarios, exigen absoluta transparencia en la forma de aprobación de los proyectos de ley y políticas públicas.

Para reafirmar que el cabildeo es una figura que pretende dar oportunidad a los ciudadanos de participar clara y públicamente en la toma de decisiones, el proyecto desarrolla una serie de instituciones encargadas de registrar a los cabilderos, ya sean independientes o pertenecientes a una firma sus empleados. Solo mediante instituciones fuertes de control es posible asegurar una participación clara y transparente. Y en el caso concreto la reglamentación de las actividades de gestión de intereses pretende crear un espacio para que todos, ciudadanas y ciudadanos, podamos participar en la toma de las decisiones que nos habrán de regir.

Se quiere con ello configurar mecanismos que al mismo tiempo que permitan que cada ciudadana y ciudadano tengan la oportunidad de ser gestor directo de programas, políticas, proyectos, discusiones, etcétera, contemplen vías públicas de control social: es decir, todos tenemos acceso para conocer las diferentes propuestas que se hagan; para saber quienes son los que las proponen y quienes son los servidores ante quienes las proponen.

Dicha seguridad también se ve afianzada con las normas referentes a las sanciones imponibles a quienes no sepan respetar los principios que la ley supone, y que no son otros que la justa y clara participación de los ciudadanos en el poder político y el debido cumplimiento de las responsabilidades que les imponen a los servidores públicos.

En el texto de la iniciativa también se determina el alcance de lo que debe entenderse como actividades de cabildeo. También establece con claridad cuáles son los funcionarios ante quienes se pueden gestionar actividades de cabildeo. Hacen parte de la lista solamente servidores de las Ramas Legislativa y Ejecutiva del poder público. Estos dos poderes deben estar abiertos a recibir toda la influencia posible para poder legalizar y administrar de la manera más conveniente para todos los sectores.

Del mismo modo, se crea el órgano de control del registro público de cabildeo y gestión de intereses; se precisan los deberes de los registradores y de los cabilderos; se establecen las restricciones a los funcionarios o empleados de los ámbitos legislativo y ejecutivo, y se estipulan infracciones y sanciones por infringir el dispositivo legal.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

#### **Iniciativa de decreto que expide la Ley Federal de Cabildeo.**

**Unico:** se expide la Ley Federal de Cabildeo, para quedar como sigue:

#### **Ley Federal de Cabildeo**

##### **Capítulo Disposiciones Generales**

**Primero**

**Artículo 1°.-** La presente Ley es de orden público e interés social. Tiene como finalidad establecer las normas básicas para el ejercicio transparente, honesto y probo de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular.

**Artículo 2°.-** Son objetivos de esta Ley:

- I.- Encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público;
- II.- Transparentar las acciones de cabildeo y gestión de intereses;
- III.- Hacer del conocimiento público la identidad y actividades de los cabilderos.

**Artículo 3°.-** Para los fines de esta Ley se entenderá por:

- I.- Cabildeo: toda actividad para influir, incidir o en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con los actos y resoluciones que emitan los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- II.- Cabildero: toda persona física o moral, nacional o extranjera, que desarrollen, con la licencia y registro respectivos, en forma gratuita u onerosa, actividades de cabildeo;
- III.- Cliente: toda persona física o moral o entidad pública o privada que contrate la prestación de servicios de cabildeo;
- IV.- Contacto de cabildeo: cualquier comunicación escrita u oral dirigida a un órgano o funcionario de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, que se hace a nombre de un cliente con el objeto de motivar:
  - a) La expedición, abrogación, modificación o derogación de legislación federal;
  - b) La expedición, abrogación, modificación o derogación de circulares o reglamentos expedidos por el Ejecutivo;
  - c) La formulación, adopción, administración, ejecución o modificación de políticas o programas públicos;
  - d) La nominación o ratificación de un nombramiento.
- V.- Actividades de cabildeo: efectuar y mantener contactos de cabildeo, incluyendo la preparación y planeación de las respectivas gestiones;
- VI.- Firma de cabildeo: cualquier persona física o moral que para prestar servicios de cabildeo a clientes, tenga bajo su subordinación y mando uno o más cabilderos;
- VII.- Registro: indistintamente, el Registro Público de Cabildeo del Poder Ejecutivo, el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados y el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Senadores creados en los ámbitos respectivos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- VIII.- Entidad extranjera.- se encuentran comprendidos dentro de este término, los siguientes:
  - a) Gobiernos Extranjeros;
  - b) Cualquier persona física que se encuentra fuera del territorio, a menos que se trate de un ciudadano nacionales con domicilio en el país;
  - c) Cualquier persona jurídica constituida bajo las leyes de un país extranjero y con domicilio principal en un país extranjero.

IX.- Organización mediática: toda persona física o moral encargada de divulgar información en medios masivos de comunicación para coadyuvar en actividades de cabildeo.

**Artículo 4°.-** La prestación de servicios de cabildeo se realizará con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

**Artículo 5°.-** Los prestadores de servicios de cabildeo estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información que recaben y facilitar el acceso personal y directo a la documentación y antecedentes que les requiriera la autoridad competente en relación con su actividad.

**Artículo 6°.-** Las disposiciones de esta Ley serán interpretadas y aplicadas respetando siempre los derechos de petición y asociación.

## **Capítulo De los Sujetos de las Actividades de Cabildeo**

## **Segundo**

**Artículo 7°.-** Son sujetos pasivos de las actividades de cabildeo y gestión de intereses:

I.- En el ámbito del Poder Ejecutivo de la Unión:

- a) Los funcionarios de la Administración Pública Centralizada;
- b) Los funcionarios de la Administración Pública Paraestatal;

II.- En el ámbito del Poder Legislativo:

- a) Los diputados;
- b) Los senadores;
- c) Los funcionarios de los servicios parlamentarios, técnicos, administrativos y financieros de ambas Cámaras.

**Artículo 8°.-** Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, a quienes se pretende acercamiento con el propósito de gestionar sobre las actividades de cabildeo, aceptar ser contactados.

**Artículo 9°.-** Está prohibido ejercer actividades de cabildeo o gestión de intereses:

I.- A los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber terminado su encargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado;

II.- A los inhabilitados para ejercer cargos públicos;

III.- A los fallidos o concursados no rehabilitados judicialmente;

IV.- A los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos hasta el cumplimiento de su pena.

**Artículo 10°.-** Los sujetos pasivos están obligados a rendir informe semestral ante el registro público respectivo en relación a las actividades de cabildeo o gestión de intereses que ellos o sus subordinados hubiesen sido objeto o que se hubiesen desarrollado en el ámbito de sus atribuciones.

**Artículo 11°.-** Los sujetos pasivos deben prever la elaboración de una agenda diaria de las reuniones programadas con los gestores de intereses. Dicha agenda deberá contener el nombre y número de registro de quien realice el contacto, así como el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada.

**Artículo 12°.-** Son obligaciones de los cabilderos:

I.- Rendir informe semestral ante el registro público respectivo en relación a las actividades realizadas en ese periodo;

II.- Guardar el secreto profesional sobre las informaciones de carácter reservado a las que accedan por su actividad. Quedarán relevados del secreto únicamente en caso de tomar conocimiento de una actividad ilícita;

III.- Llevar libros de contabilidad respecto a los ingresos y egresos efectuados en el desarrollo de sus actividades.

**Artículo 13°.-** Los informes semestrales que rindan cabilderos y gestores de intereses deberán contener:

I.- Cualquier actualización o cambio producido en el periodo respecto de la información asentada en el registro;

II.- Altas y bajas de sus clientes;

III.- Los medios empleados y los funcionarios o dependencias contactadas con el fin de promover sus intereses o los de sus representados;

IV.- Las áreas temáticas tratadas, intereses promovidos, objetivos y alcances de cada una de las acciones realizadas;

V.- El monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas.

**Artículo 14°.-** En el supuesto de que por cualquier circunstancia se extinga la relación entre el cabildero y alguno de sus clientes, los primeros deberán notificar dicha circunstancia a la autoridad de aplicación aún antes de cumplirse el plazo de información semestral, tomándose nota en el registro.

**Artículo 15°.-** Los cabilderos y gestores de intereses no están obligados a suministrar información confidencial de sus clientes o representados, pero sí a precisar el objetivo y alcances de las gestiones realizadas.

### **Capítulo De las Comunicaciones de Cabildeo**

**Tercero**

**Artículo 16°.-** Toda comunicación escrita u oral dirigida a un órgano o funcionario de los Poderes Ejecutivo o Legislativo con el objeto de establecer un contacto de cabildeo, deberá indicar:

- I.- El Nombre del cabildero o de la firma para la que labora.
- II.- Nombre del cliente y temas a tratar.
- III.- Si el cliente a favor de quien se realiza el cabildeo es una entidad extranjera;
- IV.- Si existe una entidad extranjera con un interés directo en los resultados del cabildeo.

**Artículo 17°.-** En el caso de tratarse de una comunicación oral, el funcionario sujeto de actividades de cabildeo deberá consignar en formato escrito todos los datos exigidos en el artículo anterior.

**Artículo 18°.-** Los sujetos pasivos que sean contactados por un cabildero, anexos a sus informes semestrales, deberán enviar los formatos de contacto cabildeo al registro respectivo.

**Artículo 19°.-** No serán consideradas contactos de cabildeo las siguientes comunicaciones:

- a) Toda expresión efectuada por cualquier medio dirigida a difundir una noticia para informar a la ciudadanía;
- b) Toda expresión efectuada por los funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
- c) Toda expresión efectuada por medio de discursos, artículos, publicaciones o cualquier otro material distribuido al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación;
- d) Toda expresión efectuada dentro de un proceso o investigación administrativo;
- e) Toda petición personal o por escrito hecha con el propósito de averiguar una acción o un trámite, si dicha petición no incluye la intención de influenciar a los funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo;
- f) Toda expresión efectuada en el ámbito de cualquier ceremonia de carácter público;
- g) Toda expresión realizada a favor de una persona en relación a los beneficios derivados de su relación laboral u otras cuestiones de naturaleza personalísima. Esta cláusula no es aplicable para los funcionarios del Poder Ejecutivo comprendidos en esta ley, salvo cuando se trata de empleados que trabajan bajo la supervisión directa de dicho funcionario, con respecto a la formulación, modificación o adopción de legislación privada destinada a la satisfacción de dicha persona;
- h) Toda expresión realizada a favor de un gobierno;
- i) Toda información realizada por escrito en respuesta a una solicitud efectuada por un funcionario del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo comprendido en los alcances de esta Ley.

### **Capítulo Del Registro de las Actividades de Cabildeo**

**Cuarto**

**Artículo 20°.-** Con la finalidad de posibilitar a la sociedad civil la identificación de quienes efectúan contactos de cabildeo y transparentar sus actividades, en los ámbitos respectivos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se crean.

- I.- El Registro Público de Cabildeo del Poder Ejecutivo;
- II.- El Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados;
- III.- El Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Senadores.

**Artículo 21°.-** Los reglamentos respectivos fijarán quiénes serán los encargados de los registros, el número de secciones que se compongan y las secciones en que deban inscribirse las distintas comunicaciones.

**Artículo 22°.-** Los registros serán públicos y los encargados deben:

- I.- Poner a disposición del público las inscripciones existentes en los libros del registro y de los documentos que estén archivados, relacionados con las inscripciones;
- II.- Expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los libros del registro y de los documentos relativos;

- IV.- Dirigir, organizar, administrar y coordinar los registros respectivos;
- V.- Desarrollar sistemas computarizados de clasificación y codificación para maximizar el acceso público al material inscrito;
- VI.- Brindar asistencia e información respecto del registro y el procedimiento de inscripción;
- VII.- Verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que establece la presente ley;
- VIII.- Publicar trimestralmente mediante boletín oficial y en un Sitio de Internet una lista completa de los cabilderos y sus representados;
- IX.- Recibir denuncias respecto de presuntas transgresiones a esta Ley;
- X.- Remitir a los organismos de contralor respectivos, en caso de considerarlo pertinente, los antecedentes, actuaciones y denuncias referidas a presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley.

**Artículo 23°.-** Todas las personas que realicen actividades de cabildeo deberán inscribirse en los registros respectivos. La inscripción es gratuita, entregándose una constancia en la que figura el número de registro. Esta inscripción es requisito habilitante obligatorio para ejercer toda actividad de gestión de intereses en los términos de la presente Ley.

**Artículo 24°.-** La solicitud de inscripción ante el registro deberá contener:

- I.- Si el cabildero es persona física, nombre, domicilio, documentos de identidad personal y demás datos que lo identifiquen; si se trata de persona moral, la razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que la identifiquen;
- II.- Si el cliente es persona física, nombre, domicilio, documentos de identidad personal y demás datos que lo identifiquen; si se trata de persona moral, la razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que la identifiquen;
- III.- Razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que identifiquen a cualquier organización distinta del cliente que contribuya con las actividades de cabildeo o controle o supervise esas actividades;
- IV.- Plazo o duración del cabildeo;
- V.- En caso de tratarse de personas física, el cabildero debe aclarar si lo hace por cuenta propia o en representación de una firma;
- VI.- Monto de los honorarios percibidos por el cabildero y demás expensas, incentivos, viáticos o cualquier regalía devengados por cada contrato realizado;
- VII.- Contabilidad por concepto del ejercicio de actividades de cabildeo;
- VIII.- El ámbito sobre el que ejerce sus objetivos generales y particulares, y el plazo estipulado para la consecución de sus objetivos;
- IX.- Grupo social en el que ejerce o ejercerá su actividad;
- X.- Registro de publicaciones y otro tipo de actividad realizadas para ejercer la actividad de cabildeo;
- XI.- La jurisdicción en que se desarrollará la actividad de cabildeo.

**Artículo 25°.-** En el caso en que el cabildero realice actividades de gestión de intereses en nombre de más de un cliente, deberá realizarse un registro por separado por cada uno de ellos.

**Artículo 26°.-** En el supuesto de un cabildero que efectúe más de un contacto para un mismo cliente deberá inscribir un sólo registro que contenga todos los contactos.

**Artículo 27°.-** La firma que para prestar servicios tenga bajo su subordinación y mando dos o más cabilderos deberá efectuar un registro que contenga los nombres de cada uno de ellos, indicando el cliente para el que realizan contactos.

**Artículo 28°.-** En los ámbitos del Poder Ejecutivo de la Unión y de las Cámaras de Diputados y Senadores, del Poder Legislativo, se crean organismos de control de aplicación de la presente Ley. Los reglamentos respectivos fijarán quiénes serán los encargados de estos organismos y sus formas de organización y funcionamiento.

**Artículo 29°.-** Los organismos de control de aplicación de la presente Ley tendrán a su cargo las siguientes atribuciones:

- I.- Elaborar el Código de Ética para el ejercicio de las actividades de cabildeo;
- II.- Investigar de oficio o a solicitud, las presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley.

**Capítulo  
De las Responsabilidades y Sanciones**

**Quinto**

**Artículo 30°.-** La falsedad de cualquier información aportada por el cabildero al registro implicará la inmediata cancelación de la licencia y la imposibilidad de reinscribirse por un lapso de diez años, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

**Artículo 31°.-** Se sancionará con multa hasta de cinco mil salarios mínimos al cabildero o firma que:

- I.- Gestionen actividades de cabildeo sin haber inscrito sus actividades en el registro y haber obtenido su licencia;
- II.- Posibiliten realizar actividades de cabildeo a quien no tenga licencia o estén inhabilitados;
- III.- Omitan registrar información, registren información falsa o que se abstengan de actualizar las informaciones originalmente registradas;
- IV.- Ofrezcan, entreguen u otorguen regalos, prebendas o beneficios a un servidor público contactado.

Estas sanciones son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

**Artículo 32°.-** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I.- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de actividades de cabildeo;
- II.- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes cabildeo;
- III.- Denegar intencionalmente información relacionada con actividades de cabildeo de que sean objeto;
- IV.- Permitan realizar ante sí actividades de cabildeo a personas que no hayan obtenido previamente su registro y licencia;
- V.- Reciban regalos, prebendas o beneficios por permitir ser objeto de actividades de cabildeo.
- VI.- Realizar actividades de cabildeo.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las infracciones previstas en este artículo serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

**Artículo 33°.-** Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

**Transitorios**

**Primero.** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Los reglamentos de los registros se expedirán dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los cinco días del mes de abril de dos mil cuatro.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

## **ANEXO 5**

### **DE LEY FEDERAL DE ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE INTERESES DE PARTICULARES, A CARGO DEL DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR, GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar, diputados federales de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que nos otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares, a partir de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dado que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado y que los individuos se pueden asociar y reunirse con un fin lícito, y puesto que los servidores públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 9 y 8 de la Constitución Política, se tienen bases legales para el desarrollo de las actividades de promoción de intereses particulares de

individuo o de grupo cuando el fin de los mismos es lícito. La cuestión de determinarlo está sujeta a las normas particulares y secundarias que derivan de las disposiciones constitucionales señaladas. En ese marco se inscribe la presente ley.

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

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

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

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

En la práctica, no obstante, parece complicado deslindar la actividad llamada comúnmente cabildeo respecto de la promoción de causas o asuntos de interés social para una comunidad o la sociedad en conjunto, entendido este tipo de promoción como el conjunto de actos para dar a conocer, sin restricción alguna, a una autoridad administrativa o un legislador los intereses, las demandas y los problemas que conciernen a un grupo o segmento de la población, asociado u organizado entre sí o no.

Uno y otro tipo de actividad no se distinguen entre sí por los fines buscados con ella, pues en cualquier caso es la interlocución con la autoridad o institución y siempre para persuadir de que los intereses, las demandas y los puntos de vista planteados sean objeto de atención y consideración por quienes tienen facultad de decidir respecto de ellos. La frontera entre ambos tipos de actividad es endeble y sujeta a interpretaciones subjetivas, que incluso pueden contraponerse y contrariar el interés general de la colectividad.

Acaso una manera más apropiada para distinguir el cabildeo respecto de la promoción de causas sociales sean los medios utilizados y, más aún, el carácter de los sujetos que intervienen, que en un caso requieren remuneración profesional y conocimiento técnico o especializado de la naturaleza de los asuntos promovidos y del ámbito en que se tratan y son resueltos, mientras que en el otro caso no es condición necesariamente obligada. En todo caso, queda claro que ésta última actividad tiene como cauce institucional la representación popular en los órganos legislativos.

Un criterio apropiado es, entonces, considerar que la actividad de cabildeo tiene como especificidad que los intereses representados son estrictamente particulares, de individuo o de una asociación entre ellos, y que la consideración y atención que merezcan a la autoridad o el servidor público, hacia quienes está dirigida su promoción y publicidad, requiere de una interlocución más sistemática, especializada y encargada a especialistas mediante remuneración, lo que no es un supuesto ni condición necesaria en el caso de la interlocución implicada en el ejercicio del derecho de petición.

No debe perder de vista el Legislador que, actualmente, es más común que muchas acciones de promoción de causas sociales tengan detrás de ellas el apoyo o patrocinio de intereses particulares de líderes o grupos de ellos y que en su desarrollo se utilizan mecanismos coercitivos o de presión para los participantes y para la autoridad o los legisladores ante los que se emprenden y hacia quienes se dirigen, incluso en ocasiones de un modo personalizado.

4. La relevancia social y pública que representa legislar en esta materia se justifica, por una parte, debido al imperativo creciente de escrutinio público por parte de la sociedad y de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos acerca del funcionamiento de las instituciones, el curso de los asuntos encomendados a su cargo y el desempeño de los servidores públicos, que además provienen, cada vez en mayor medida, de distintos partidos políticos y se desempeñan en los diferentes niveles de gobierno.

La relación entre gobernantes y gobernados está en mayor medida afectada por una competencia partidista creciente, que transcurre actualmente con mayor probabilidad de alternancia política en los cargos de elección y, en consecuencia, supone una evaluación más acuciosa por parte de los ciudadanos.

La alternancia en el poder público, la integración plural de los órganos de representación democrática y, aunque incipiente todavía, una división más equilibrada entre los poderes y las funciones que competen a cada uno, son factores que han

alentado una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Con la creciente diversificación social y cultural de la sociedad han emergido nuevos grupos de interés y de presión social y política, que demandan una interlocución directa con las instituciones estatales, incluso al margen del sistema de partidos políticos.

Por otra parte, las políticas públicas y las leyes en materia del desarrollo de la actividad económica de los particulares constituyen una fuente permanente de interlocución entre grupos de interés y las diversas instituciones y servidores públicos del Estado. La creciente apertura de los órganos de decisión ante tales grupos hace natural que se amplíe e intensifique la interlocución entre ambos, como también es cierto que ésta corra mayores riesgos de no conducirse con apego a la legalidad y de manera pública o transparente ante el resto de la sociedad.

No es casual que nuestro país se haya acentuado el desplazamiento de servidores públicos de alto nivel que, una vez concluido el desempeño en el cargo público, se incorporen profesionalmente como directivos, asesores o cabilderos de empresas y consorcios empresariales privados, en donde la posición que antes detentaron y el acceso a información especializada y, muchas veces, confidencial o reservada, les otorga un privilegio o una ventaja sobre los demás, lo que pueden hacer valer a favor de los intereses privados que promueven.

Por ese hecho se ha ampliado la actividad denominada cabildeo y la promoción de asuntos de interés para un segmento particular de la población, cuya interlocución suele pasar inadvertida para el resto de la sociedad; esto es, que no suele ser publicitada o difundida más allá del grupo social o segmento de población involucrada, o de la organización o grupo que patrocina la promoción del asunto de que se trata. Esa actividad puede estar al alcance incluso de líderes comunitarios o vecinales, aunque el patrocinio de las acciones exige una inversión de recursos, incluso de índole técnica, que la hace casi exclusiva para organizaciones civiles formales y, especialmente, empresas mercantiles y organizaciones de gremio, de oficio, de rama o de sector económico.

5. El cabildeo se ha desarrollado por décadas en nuestro país, sin que haya sido regulado jurídicamente con especificidad. La actividad se ha intensificado y su desempeño se ha especializado, dando lugar a que personas físicas con actividad empresarial y personas morales legalmente constituidas se hagan cargo de ella y, en creciente medida, en el ámbito del Poder Legislativo no solo del Poder Ejecutivo, donde aún suele predominar.

Si se atiende a las experiencias de ese desarrollo se constata que, en nuestro país, la promoción del interés particular o cabildeo no se ha sujetado a la publicidad requerida para acreditar la validez de los fines que persigue y los medios que utiliza y de que se vale para conseguir los primeros. De allí que la medida más importante de la regulación radica en establecer la obligación de hacer del dominio público el desarrollo de la actividad misma, así como a los sujetos que involucra y los asuntos de que trata la interlocución que tiene lugar entre los particulares y los servidores públicos.

6. Las propuestas hasta ahora formuladas, mediante dos iniciativas de ley, una presentada en abril de 2002 en la LVIII Legislatura y otra en abril del 2004 en la LIX Legislatura en curso, se han centrado en el reconocimiento de la actividad, la definición los sujetos pasivo y activo de la misma, así como en el establecimiento del registro público de los sujetos, los asuntos y los actos realizados, que deben ser del dominio público. Tales propuestas hacen énfasis también en la necesidad de prever la sanción de la conducta ilícita en el desarrollo de la actividad, tanto por parte de los sujetos activos como pasivos.

Al respecto conviene señalar que los propios sujetos dedicados a la actividad han señalado la importancia de considerar sus puntos de vista en el diseño de la norma, en la medida en que es una materia escasamente tratada y sin precedentes en nuestro país. Han alertado, asimismo, del riesgo que entraña regular en exceso una actividad cuyo desarrollo como actividad profesional remunerada aún es incipiente. El marco de referencia comparativo suele limitarse a los Estados Unidos de Norteamérica, donde si bien el cabildeo está ampliamente consolidado, se ha desarrollado en condiciones distintas a las que prevalecen en México. Es útil considerar este punto de vista en cuanto a la eficacia en el diseño de la ley en la materia.

En la tarea de tipificar y sancionar la conducta ilícita, el Legislador tendrá que considerar la conveniencia, en primer término, de que no existen actualmente disposiciones en cuanto a la actividad misma, aunque se dispone en nuestro ordenamiento jurídico de normas que, por una parte, regulan el desempeño de la función pública y proveen ante situaciones de conflicto de intereses particulares o de grupo y, por otra parte, que exigen transparencia en el desempeño institucional y acceso del ciudadano a la información considerada de interés público. Respecto de ese marco legal existente han sido omisas las iniciativas hasta ahora presentadas ante esta Soberanía.

Ese hecho se destaca porque precisamente las leyes vigentes relacionadas con la materia objeto de la presente iniciativa de ley, previenen de manera detallada y exhaustiva la responsabilidad y la sanción para el caso de los servidores públicos que aprovechen el cargo de manera ilícita ante acciones de promoción de intereses particulares y de situaciones de conflicto de intereses.

En efecto, una demanda de la sociedad que ha sido recogida y atendida por el Congreso de la Unión es proveer las leyes que contribuyan al ejercicio ciudadano del escrutinio público y al cumplimiento de la obligación por parte del servidor público de rendir cuentas a la sociedad acerca de su desempeño público.

En virtud de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, promulgada en marzo del 2002, se determinan la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública, así como las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran. Cabe

señalar que las fracciones XII, XIII y XXIII del artículo 8 obligan a todo servidor público a abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona dinero, bienes mueble o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para familiares hasta en cuatro grado y parientes civiles, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto; prevención que aplica hasta un año después de que se haya retirado del cargo, empleo, o comisión.

Asimismo impone al servidor público abstenerse de aprovechar la posición para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para familiares o parientes civiles. Mientras que el artículo 9 de esa misma ley previene acerca de la conducta que deberá observar el servidor público ante situaciones que involucren conflicto de intereses, incluso con alcance de un año después de concluido el encargo público, así como la prohibición de aprovechar la influencia o ventaja derivada de la función que desempeñaba, no usar en provecho propio o de terceros la información o documentación a la que haya tenido acceso y que no sea de dominio público.

Por supuesto, dicha ley prohíbe al servidor público intervenir por motivo de su encargo en cualquier trámite o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluidos aquellos que puedan representar un beneficio para él, su cónyuge, parientes consanguíneos o civiles y terceras personas con las que mantenga relación profesional, laboral o de sociedades mercantiles o de las que haya formado parte.

En esa misma orientación, por otra parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida en 2002, obliga a todos los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión, los tribunales, los órganos constitucionales autónomos y cualquier órgano federal a poner a disposición de cualquier ciudadano la información acerca del quehacer y desempeño de la función y las tareas legalmente asignadas, con la única excepción de la información designada como reservada o confidencial, misma que concierne a asuntos de Estado y de seguridad nacional.

Esa ley tendrá, sin duda, impacto directo respecto de la actividad de cabildeo, al limitar el alcance de las acciones, en la medida en que buena parte de esa actividad se basó, durante mucho tiempo, en la disposición o no a información del Estado, que pudieron disponer de manera directa ex servidores públicos y servidores públicos, e indirectamente empresarios y ejecutivos de alto nivel en ciertos ámbito económicos, así como periodistas y empresarios de medios de difusión y comunicación masiva.

Ninguna otra razón puede tener mayor validez en materia de regular el cabildeo o promoción de intereses particulares ante la autoridad, que precisamente contribuir al escrutinio público y la rendición de cuentas ante la sociedad. Esa razón no se superpone sino complementa a la que se pudiera esgrimir a partir de reconocer ciertas limitaciones del ejercicio de representación democrática o del derecho de petición establecidos en la Constitución Política.

Por consiguiente, el aspecto más relevante en la tarea de regular en materia de actividades de promoción de intereses particulares o de grupo reside en la distinción que se haga respecto al papel que desempeñan los sujetos activos y los derechos que se les otorgan y las obligaciones que se les imponen. Sólo en ese contexto, se puede tipificar, prevenir y sancionar adecuadamente la conducta ilícita y prevenir la irregularidad con que se ha venido desarrollando esta actividad.

7. En el marco descrito, la propiedad que determina la pertinencia de que una actividad particular sea objeto de regulación de esta ley consiste en que tenga como fin fundamental o exclusivo persuadir a la autoridad o servidor público respecto de la pertinencia y conveniencia de considerar un asunto específico, que atañe a un individuo o asociación de ellos, en el proceso de toma de decisiones respecto de las políticas públicas, las leyes o los actos de autoridad administrativa.

Por eso para todo efecto práctico y de aplicación de la Ley propuesta en este acto, las actividades de promoción de intereses de los particulares que deban ser consideradas como tales, comprenden como fin exclusivo la interlocución directa entre ellos y la autoridad o el servidor público a quien se pretenda hacer de conocimiento de tales intereses y como medio predominante para ejercerla la remuneración profesional de los promotores que la realizan. De tal manera que tales actividades se satisfacen con la condición de publicidad del fin que las motiva ante la autoridad o institución, en la circunstancia específica en que la decisión aún no ha sido adoptada por parte de la autoridad o el servidor público.

Una manera válida y adecuada de circunscribir la actividad de promoción de intereses particulares es establecer que la condición de efectuación consiste en hacer la actividad transparente, es decir, del conocimiento público para el resto de la sociedad, de tal modo que quienes son ajenos a tales intereses o no intervienen en la interlocución a que da lugar su promoción ante la autoridad o servidor público puedan tener certidumbre acerca del curso que adopta y de los efectos que de ella derivan, mismos que pueden afectar eventualmente a terceros o al interés general.

Un mecanismo propicio consiste en que se obligue a acreditar la fuente y la representatividad de los intereses promovidos ante quien se lleva a cabo la promoción o cabildeo.

Para los efectos del alcance con que deba diseñarse la primera ley en esta materia, conviene sin embargo reconocer que el primer paso legislativo consiste en reconocer la actividad, hacer público su desarrollo y orientarlo dentro del cauce institucional que prevenga riesgos de irregularidad y de comisión de conducta ilícita, como resultado de su extensión y penetración en las esferas legislativa y en el nivel de gobierno local.

Así consideradas y circunscritas las actividades objeto de esta ley, el Legislador contribuye a encauzarlas de manera adecuada, con certidumbre jurídica y la publicidad necesaria, al proveer reglas que conciernen a su conducción y realización, así como a la consumación de los fines que las motivan, garantizando la preservación del interés general y la imparcialidad, eficacia y honradez de la autoridad o el servidor público que se involucre en ellas.

8. Del análisis comparado en esta materia se desprende que el cabildeo es una actividad reconocida y protegida en la ley de países más desarrollados que el nuestro, tanto en regímenes políticos presidencialistas como parlamentarios. En los Estados Unidos de Norteamérica, conforme a lo dispuesto en la Primera Enmienda Constitucional, que prohíbe al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o de prensa y el derecho de petición del pueblo para la atención de quejas. Como efecto, esta actividad se ha extendido más allá de las empresas, los sindicatos u otros grupos de interés hasta abarcar gobiernos de otros países, que contratan los servicios de cabilderos para defender sus intereses nacionales, sin que eso garantice que este tipo de interlocución se vea exenta de situaciones de conflicto de intereses y violación de la legalidad.

El cabildeo entraña siempre actos de persuasión pero no puede evitar incurrir en actos de presión para la autoridad o el servidor público, para los que se recurre a diversos mecanismos, que van desde medidas para hacer valer acuerdos compartidos mediante alianzas entre diversos grupos, organizaciones o empresas, hasta manipulación de información privada, del activismo de ciertos grupos de electores y del patrocinio del mismo, especialmente cuando se trata de una interlocución con servidores públicos potencialmente elegibles a cargos públicos distintos al desempeñado.

En el peor de los casos, los recursos de que se ha valido el promotor de intereses particulares o cabildero, pueden llegar a la utilización de favores, prerrogativas y otorgamiento de ventajas, tales como el acceso privilegiado a información relevante, confidencial o reservada, que encuentra como contrapartida el tráfico de influencia derivada del cargo público por parte del interlocutor.

El estudio del comportamiento del cabildero, incluso de los órganos de consulta y los códigos de ética profesional que integran y elaboran los propios promotores organizados, no han tenido a la fecha resultados fehacientes que permitan tipificar con certeza las conductas ilícitas o irregularidades, ni establecer medidas adecuadas para inhibirlas.

En la práctica, los promotores o cabilderos pueden ser personas que se han desempeñado como consultores o asesores, representantes legales, líderes gremiales y sindicales o empleados de confianza y personal directivo de niveles medios y altos en la jerarquía de decisión, indistintamente en empresas o instituciones gubernamentales, con el común denominador de utilizar las relaciones personales e institucionales para los fines particulares que promueven en su nueva esfera o ámbito de interés.

Es cierto que en el ámbito legislativo en México no se ha reconocido la figura del promotor de intereses de grupo u organización privada, aunque también lo es que en la práctica eso no ha sido impedimento para que esa acción tenga lugar. Tampoco debe suponerse que necesariamente tal acción haya sido indebidamente encauzada, pues por el contrario es frecuente que las Comisiones y demás órganos de trabajo de las Cámaras del Congreso recurran con frecuencia al intercambio de puntos de vista, incluso a consulta especializada para ilustrar el criterio del legislador, mediante reuniones de interlocución con los más diversos representantes, líderes formales de grupos sociales, organizaciones civiles o privadas de la sociedad, alrededor de materias y asuntos diversos.

En el ámbito de la representación democrática es práctica institucional común reunirse y dialogar, mediante foros de consulta popular, en círculos plurales e incluyentes que permiten a interlocutores de muy diverso perfil social y organizativo, en un clima de respeto mutuo, manifestar a los legisladores sus puntos de vista, dar a conocer la pertinencia de sus intereses particulares y promover propuestas de decisión y curso de acción pública que consideran pertinente, sin que eso sea ocasión o motivo para que los legisladores acrediten necesariamente validez o legitimidad a tales propuestas, ni se vean obligados a hacerlo, más allá de considerarlas puntos de referencia.

9. De allí la importancia de que la ley en la materia se concentre especialmente en la acreditación de la actividad de promoción que se realiza de manera profesional, a partir de una remuneración y por parte de sujetos que deben estar deslindados de todo tipo de recurso o ventaja que derive de haber desempeñado una función o servicio público.

La medida más importante de la ley es eliminar el carácter encubierto de la actividad misma, esto es, hacer público la actividad, la identidad de los agentes operadores, los asuntos y fines que se persiguen y los medios utilizados en la promoción, garantizando la confidencialidad y el usufructo de la información que así sea considerada por las partes, porque desde luego ambos aspectos estén protegidos por las leyes aplicables.

La ley debe distinguir entre asuntos legislativos y asuntos administrativos de orden público, respecto de los asuntos de interés promovidos por particulares, así como entre los sujetos y los medios de promoción. Eso lleva a diferenciar en el diseño de la ley, entre asuntos de interés para conjuntos de ciudadanos o segmentos de población respecto de los que conciernen a una empresa, asociación de ellas u organización civil, pues aunque ambos pretendan ser encauzados ante los órganos de autoridad y decisión pública pueden diferenciarse a partir de que sean promovidos de manera remunerada a través de agentes profesionales, sean personas físicas o morales, respecto de aquellos asuntos cuya promoción no se conduce por ese medio.

Así, por encima del carácter de los asuntos objeto de la promoción, la ley distinguirá el carácter del agente promotor y la relación que establecen los interesados respecto a los promotores. Otra distinción, de orden más general, que hace la ley

propuesta concierne al ámbito de efectación de la promoción y del órgano ante el que tiene lugar e involucra. En este caso, se establece la diferencia entre gestiones de promoción que tienen lugar ante los órganos del Poder Ejecutivo y las que se efectúan ante el Poder Legislativo, como ámbitos generales con especificidad propia, exclusiva o no concurrente de competencia, facultades y funciones públicas.

Conforme a las fuentes de derecho positivo mexicano, aunque ambos poderes tienen facultades de decisión pública, son de naturaleza distintas en uno y otro caso. Por lo que concierne al Poder Judicial, la ley deposita en el mismo la facultad exclusiva de aplicar la ley, en materia de conflicto entre particulares, entre éstos y la autoridad y ante controversias entre poderes públicos, por lo que queda naturalmente ajeno a la interlocución que regula esta ley.

10. Cabe señalar que las iniciativas de ley presentadas hasta ahora, no han podido salvar ese escollo. Resulta tan inadecuado como, precisamente por eso, infructuoso pretender distinguir entre la promoción de causas de interés social y ciudadano sólo a partir de los asuntos de que se trate. Por esa ruta, se tiene con mayor probabilidad el riesgo de incurrir en arbitrariedades, discriminación o anulación del sentido de la promoción y de la interlocución con que se desarrolla. Razón por la cual resulta importante destacar el carácter del sujeto de la promoción.

No es esencialmente el fin lo que distingue una promoción de otra, pues afirmar que sólo el cabildeo busca persuadir a la autoridad o al servidor público resulta tan poco veraz como inverosímil. Poco contribuye también la distinción de los medios de promoción. En cambio, el carácter de los agentes promotores y la naturaleza del papel desempeñado permiten distinguir entre asuntos de interés general, de interés para una parte de la ciudadanía o de la población y de interés particular o privado para una organización.

Con tales precisiones se puede deslindar clara y fehacientemente entre los diversos tipos de actividad de promoción y establecer aquel que es objeto de la presente ley. La promoción de intereses particulares se define como un servicio profesional remunerado a favor de una organización privada, para desarrollar actos de difusión, interlocución y persuasión de sus intereses, puntos de vista o demandas ante una institución pública.

En tanto que la promoción de asuntos de interés para un grupo de la población o de ciudadanos, organizado o no, consistente en dar a conocer, persuadir y defender ciertos intereses en común no se considerara como promoción de intereses particulares en tanto no recurra a los servicios profesionales de un tercero, razón por la cual, no es objeto de esta ley, regular dicha función.

Por eso, es cierto que, como se afirma en una de las iniciativas de ley precedentes a ésta, el cabildeo puede constituirse en una práctica particular equiparada con la figura civil de la gestión de negocios, así como su regulación ante el poder público corresponderá a cada orden de gobierno, federal o estatal, según sea el caso. Aunque será en el nivel federal en el que se pueden establecer las bases generales para la colaboración entre los Poderes de la Federación y las entidades federativas a efecto de vigilar el adecuado control de dicha actividad y de los sujetos que la realizan.

Por lo hasta aquí expuesto, es atendible que las normas para regular la actividad profesional de cabildeo o promoción de intereses particulares, deban comprender por lo menos los siguientes criterios generales: definir la naturaleza y los alcances de la actividad; determinar la naturaleza de los sujetos involucrados; establecer el carácter mercantil de las acciones de promoción bajo la modalidad de servicios profesionales remunerados; garantizar el registro público de los promotores y las acciones que desarrollan y los fines que persiguen, de las personas físicas o morales para las que prestan los servicios de promoción, así como de los informes de resultados que logran o no en su cometido; inducir la autoregulación de la actividad a través de la elaboración de códigos de conducta profesional por parte de quienes prestan los servicios para esta actividad.

A diferencia de las iniciativas de ley en la materia antes presentadas ante esta Soberanía, conviene advertir que en el caso del presente proyecto de ley se toma en consideración el marco legal vigente que, en esta materia, prevé de manera expresa y certera, en diversas normas y disposiciones de las mismas, las responsabilidades de los órganos públicos y de los servidores públicos que pueden participar y de la manera en que lo hagan ante acciones de cabildeo o promoción de intereses particulares o de grupo.

Por eso, las obligaciones y responsabilidades, tanto del Poder Ejecutivo Federal como del Poder Legislativo, se circunscriben fundamentalmente al debido registro y seguimiento de las actividades y los actos de cabildeo o promoción de intereses particulares, que deberán tener un carácter documental y público y podrán ser consultados por cualquier ciudadano interesado.

Ese registro deberá distinguir entre agentes promotores y promocionados nacionales y extranjeros, públicos y privados. Asimismo, el régimen de responsabilidades y sanciones, para el caso de los servidores públicos es equiparable al que se establecen en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas disposiciones se aplican de manera supletoria.

Cabe señalar que se ha hecho la previsión del impacto presupuestario que provoque el establecimiento y la operación del mecanismo de los Registros a que se refiere la presente ley, a partir del análisis de las disposiciones presupuestarias y los recursos técnicos, humanos y materiales requeridos, y se ha concluido que tales erogaciones pueden ser cubiertas mediante adecuaciones mínimas, ya que tanto el Ejecutivo Federal como el Legislativo Federal disponen de dependencias orgánicas capaces de asimilar la función del Registro, en el primer caso a través de la Secretaría de la Función Pública y en el segundo caso, a través de las Secretarías de Servicios Parlamentarios de cada Cámara del Congreso General.

Con base en los motivos aquí expuestos, sometemos a la consideración de la Honorable Asamblea el siguiente proyecto de texto normativo:

**Artículo Único.-** El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos expide la

## **Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses Particulares**

### **Capítulo Disposiciones Generales**

**Primero**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene como finalidad establecer las bases generales que normen las actividades de promoción de intereses particulares, que con fines de lucro realicen individuos u organizaciones privadas ante los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.

**Artículo 2.** Son objetivos de esta ley:

I. Dar cauce institucional a las gestiones para dar a conocer información, puntos de vista y opiniones fundamentadas técnicamente acerca de asuntos de interés para un individuo u organización civil, a través de personas físicas o morales que los representen ante las autoridades y servidores públicos con facultad legal de decisión respecto a asuntos públicos, administrativos y legislativos, cuya consumación pueda afectar los intereses promovidos o no prever consecuencias desfavorables para una actividad económica o social de interés público.

II. Hacer del dominio público el registro de las actividades de promoción de intereses particulares, de manera que se pueda identificar la fuente de los intereses representados, los fines perseguidos, los medios empleados y los resultados obtenidos como consecuencia de los actos de promoción y las actuaciones ante los servidores públicos de la dependencia administrativa o el órgano legislativo que corresponda.

III. Contribuir a la adecuada conducción de las actividades de promoción de intereses con fines de lucro por parte de individuos y de organizaciones civiles.

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Promoción con fines de lucro de Intereses Particulares, e indistintamente Cabildeo: toda actividad de interlocución, realizada por personas físicas o morales de manera profesional y remunerada, que tenga como propósito dar a conocer información y persuadir acerca de opiniones de terceros respecto de un asunto público que sea objeto de deliberación, decisión o resolución en curso por parte de servidores públicos de los órganos del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo Federal.

II. Promotor Privado o Cabildero: toda persona física o moral, nacional o extranjera, que desarrolle acciones de promoción de intereses particulares o cabildeo, en nombre y representación de un tercero y mediante servicios profesionales remunerados, ante servidores públicos de órganos del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Legislativo Federal.

III. Interlocución: todo acto de contacto y comunicación personal que tenga lugar entre el promotor y el servidor público, mutuamente convenido en sus términos y condiciones, a partir del ejercicio del derecho de petición del primero y hasta en tanto recaiga o se produzca el acuerdo expreso del servidor público, en calidad de autoridad competente para deliberar o resolver respecto del asunto o petición.

IV. Órgano Público del Poder Ejecutivo Federal: las dependencias y entidades señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

V. Órgano Público del Poder Legislativo: los señalados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los acuerdos parlamentarios que ambas Cámaras del Congreso General emitan.

VI. Registro Público: el mecanismo mediante el que se integre, organice y actualice la información relativa a las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades profesionales de promoción privada o cabildeo;

VII. Ley: la Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de los Particulares; y

VIII. Servidor público: todas las personas indicadas como tales en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley reglamentaria en esa materia.

**Artículo 4.** Toda acción de promoción de intereses particulares o de cabildeo en nombre y representación de terceros tendrá carácter de servicio profesional remunerado, para cuyo ejercicio el promotor deberá acreditar la autorización expresa que le otorgue el tercero representado y deberá ser inscrita junto con la personalidad del promotor ante el Registro Público indicado en esta ley.

**Artículo 5.** Cuando en la promoción de intereses particulares el promotor proporcione a los servidores públicos de los órganos administrativos o legislativos materiales, datos o información, contenidos y reproducidos en cualesquier formato o soporte técnico material, deberá acreditarse fehacientemente la fuente de emisión, autoría y, en su caso, autorización para su reproducción y uso, así como indicar expresamente la apropiación confidencial o pública y toda reserva que deba

hacerse respecto de los mismos. La información, los datos y materiales que sean proporcionados por los servidores públicos a los promotores se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## **Capítulo De las actividades y servicios de promoción**

## **Segundo**

**Artículo 6.** Los promotores con fines de lucro de intereses particulares serán considerados sujetos activos de las actividades dirigidas a establecer una interlocución sistemática dirigida a representar a terceros ante los servidores públicos de los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, con el propósito de dar a conocer información, opiniones fundamentadas y persuadir respecto de hechos, demandas, necesidades, problemas y propuestas de solución que deban ser considerados o atendidos por los órganos de decisión administrativa o legislativa, en el ámbito de su competencia respectiva.

**Artículo 7.** Para el objeto de las actividades de promoción con fines de lucro de intereses particulares, se reputará como sujeto activo a los promotores y como sujeto pasivo a los servidores públicos, quienes estarán en libertad de aceptar o no la interlocución propuesta por los promotores, de lo cual deberán notificar por escrito a los mismos, señalando las razones que en su caso justifiquen la resolución que adopten, así como darán aviso de la misma al Registro Público correspondiente.

**Artículo 8.** Está prohibido ejercer actividades de promoción de intereses particulares:

- I. A los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber concluido el desempeño del cargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado;
- II. A los inhabilitados para ejercer cargos públicos;
- III. A los fallidos o concursados no rehabilitados judicialmente;
- IV. A los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos hasta el cumplimiento de su pena.

**Artículo 9.** Los sujetos pasivos sujetarán su actuación a lo dispuesto en el Reglamento o acuerdo administrativo que emita el Poder Público Federal en el que desempeñe el cargo, empleo o comisión, respecto de las actividades y los actos de promoción de intereses particulares objeto de la presente ley.

Estarán obligados, sin perjuicio de lo dispuesto por el Reglamento referido, a rendir informe semestral ante el Registro Público a cargo del órgano del Poder Público en el que se desempeñen, respecto de las actividades de cabildeo de las que ellos o sus subordinados hubiesen sido objeto o en las que hubiesen intervenido, en el ámbito de sus atribuciones.

El informe que rindan los sujetos pasivos deberá contener los datos de identificación del particular o la organización para la que se presten los servicios de promoción o a cuyo cargo esté el patrocinio de la misma, el folio de cada registro que correspondan a una acción, acto o reunión de contacto e interlocución, indicándose lugar, fecha, hora y objeto de los mismos.

**Artículo 10.** Los promotores con fines de lucro de intereses particulares o cabilderos tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

- I. Obtener la notificación de registro de la solicitud que haga ante el Registro Público del ámbito de competencia del órgano y servidor público ante los cuales intervenga y desarrolle las acciones y los actos de promoción;
- II. Contar con un registro actualizado o bitácora de actuación, que incluya la contabilidad respecto de los ingresos y egresos efectuados en el desarrollo de las actividades de promoción;
- III. Guardar el secreto profesional acerca de las informaciones de carácter reservado, confidencial o privado a la que accedan debido al desempeño de la actividad de promoción; quedarán relevados del secreto únicamente en el caso de conocer de una actividad ilícita;
- IV. Rendir informe de actuación ante el Registro Público correspondiente respecto de las acciones y los actos de promoción realizados durante cada semestre, que deberá contener:
  - a) Los datos de identificación y acreditación de personalidad jurídica de las personas físicas o morales, individuos u organizaciones a las cuales representen, en nombre de las cuales realice los actos de promoción y para las que preste sus servicios profesionales de cabildeo;
  - b) La descripción de los aspectos relevantes y asuntos objeto de promoción y la justificación de la misma, conforme a la competencia y atribuciones que corresponda al órgano o servidor público ante la cual se desarrolla;
  - c) El registro de los fines que se persiguen, los medios y recursos utilizados, el alcance de las acciones realizadas y los datos de los funcionarios o dependencias contactadas y con las que haya tenido lugar la interlocución correspondiente;
  - d) El registro actualizado de inicio y conclusión de cada promoción y de altas y bajas de representados, promovidos o patrocinadores para quienes preste servicios profesionales de promoción.

**Artículo 11.** Los cabilderos no están obligados a proporcionar información adicional respecto de sus representados, promovidos o patrocinadores, salvo aquella que le sea requerida expresamente y por escrito por el Registro Público y que no sea considerada inviolable, privada o confidencial, de conformidad a las leyes aplicables.

**Artículo 12.** En el caso de que, por cualquier circunstancia y a voluntad de cualesquiera de las partes, se extinga la relación con alguno de sus representantes, promovidos o patrocinadores, el cabildero deberá notificar del hecho al Registro Público ante el cual haya registrado la promoción correspondiente, sin perjuicio de asentarlos en el informe semestral de actuación que en su oportunidad deba rendir ante el mismo.

**Artículo 13.** La contratación de servicios profesionales de cabildeo, cualesquiera que sean la naturaleza, ubicación o situación de los sujetos pasivos, cuando sea a cargo de éstos, deberá sujetarse a las disposiciones legales en materia de contratación de bienes y servicios de la Administración Pública Federal y demás normas aplicables.

**Artículo 14.** Queda prohibida cualquier donación o prestación, en dinero o en especie, y cualesquier transacción o intercambio con fines personales entre el cabildero y el servidor público, o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, durante el tiempo del encargo y hasta por dos años una vez que éste haya dejado de desempeñarlo, por cualesquier motivo o razón.

En todo caso, los sujetos activos de la promoción, sean personas físicas o morales, en los términos de esta Ley, perderán el registro otorgado cuando presten servicios personales, remunerados o no, a título gratuito u oneroso, a los sujetos pasivos, sin perjuicio de las sanciones a que se hagan acreedores por los delitos en que incurran.

### **Capítulo Del Registro y la Validez de las Acciones de Cabildeo**

**Tercero**

**Artículo 15.** Las acciones de promoción de intereses a que se refiere esta ley, deberán cumplir las obligaciones de publicidad y registro público que se establezcan en los Reglamentos que expidan con ese efecto los órganos de los Poderes Públicos Federales. La información que proporcionen a los servidores públicos se sujetará a la declaratoria de verdad bajo protesta de ley.

**Artículo 16.** Todo contacto, acción o acto de interlocución y promoción tendrá validez a partir de que el cabildero reciba la notificación de aceptación de su inscripción en el registro público correspondiente, en los términos del reglamento que al efecto emitan el Poder Ejecutivo Federal y Legislativo Federal.

**Artículo 17.** De la solicitud de inscripción, los informes y cualesquier comunicación dirigida al Registro, éste deberá notificar por escrito al órgano o servidor público de los Poderes Ejecutivo o Legislativo Federales, que sean objeto o destinatarios del contacto y la interlocución con propósitos de promoción de intereses particulares; la notificación deberá indicar:

- I. La persona física o moral a cargo de la promoción;
- II. Los datos de identificación del representado, promovido o patrocinador de la promoción, la personalidad jurídica, el régimen fiscal al que está sujeto como contribuyente, la nacionalidad, el domicilio fiscal y el oficio, la ocupación o la actividad económica preponderante;
- III. Los asuntos objeto de promoción y los fines que se persiguen con ella; y
- IV. La persona física o moral, nacional o extranjera que en su caso tenga o exprese interés directo o que pueda estar involucrado en los fines y resultados del cabildeo.

**Artículo 18.** Los sujetos pasivos deberán notificar al Registro Público acerca de la aceptación del contacto y de la interlocución para los fines de la promoción, o en su defecto de la no aceptación de los mismos, en cuyo caso deberán indicar las razones que justifiquen el rechazo o su postergación, para que el Registro Público informe al interesado, de conformidad con el derecho de petición que la Constitución Política y las leyes aplicables establecen.

La notificación de respuesta de los sujetos pasivos no deberá exceder de un plazo mayor a treinta días naturales a partir de que sean informados por el Registro Público acerca de la petición o solicitud de promoción que haga el cabildero o promotor interesado.

**Artículo 19.** Los servidores públicos deberán presentar ante el Registro Público un informe semestral de promociones aceptadas y atendidas en el ámbito de su competencia, así como acerca del curso, los incidentes y los resultados de la interlocución con el cabildero, en los términos del Reglamento respectivo.

**Artículo 20.** No serán considerados acciones y actos de cabildeo las expresiones, efectuadas por cualesquier medio, cuando:

- I. Se trate de la difusión de una noticia para informar a la ciudadanía;
- II. Sean hechas por funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
- III. Se trate de discursos, declaraciones o mensajes dirigidos al público en general, contenidos, reproducidos o difundidos a través de cualesquier canal, medio y soporte material y técnico de comunicación;
- IV. Contengan información respecto de una investigación administrativa o jurisdiccional;

V. Se refieran a una solicitud de información, presentada personalmente o por escrito, con el propósito de conocer acerca de trámites o resoluciones administrativos, en los términos del derecho de petición;

VI. Se hagan en el ámbito de cualesquier ceremonia de carácter público;

VII. Se hagan en respuesta a una solicitud que haga un funcionario del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo Federal, comprendido entre los sujetos pasivos a que se refiere esta Ley; y

VIII. Se hagan a favor de una persona con relación a los beneficios resultantes de la relación personal, privada, profesional, laboral o institucional, incluidas las que involucren a un gobierno extranjero o una persona física o moral de nacionalidad extranjera.

**Artículo 21.** El ejercicio de las actividades de promoción de intereses particulares regulados por esta ley no conculcará la libertad de expresión ni los derechos de ocupación, asociación y petición del individuo.

**Artículo 22.** El Registro Público correspondiente tendrá en todo momento la atribución de suspender temporalmente la vigencia o dar de baja definitivamente la acreditación y autorización al cabildero que transgreda o viole lo dispuesto en esta Ley y el Reglamento a que se refiere la misma, de conformidad con las causas y razones y en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

**Artículo 23.** La autoridad responsable del Registro Público tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

I. Proponer al órgano público correspondiente las bases de operación y el Reglamento del Registro, con apego a los principios de honestidad, eficacia, transparencia e imparcialidad que deben regir el servicio público;

II. Operar el Registro y dirigir la prestación de los servicios administrativos que comprende;

III. Establecer y aplicar los requisitos, trámites y procedimientos relativos a la acciones de los sujetos pasivos y activos de las actividades, acciones y actos de promoción comprendidos en esta Ley;

IV. Vigilar el funcionamiento del Registro y que las actividades de promoción se apeguen al cumplimiento de esta Ley y su Reglamento;

V. Promover la adopción de códigos de ética profesional que contribuyan al mejor desempeño de las actividades de promoción y a la adecuada conducción de los sujetos activos;

VI. Brindar información u orientación que le sea requerida en el ámbito de competencia que esta Ley y su reglamento le señalan;

VII. Someter propuestas de colaboración con organismos y dependencias afines en el país y el extranjero, a la consideración y aprobación del órgano público correspondiente;

VIII. Contribuir con la autoridad competente en la investigación de actos ilícitos o responsabilidades de los servidores públicos;

IX. Mantener actualizados los archivos de los actos y trámites de registro, informes, notificaciones y comunicados exigidos por esta Ley y su reglamento y

X. Las demás que establezcan los ordenamientos jurídicos aplicables.

## **Capítulo De las Responsabilidades y Sanciones**

## **Cuarto**

**Artículo 24.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Solicitar o recibir, para sí o para terceros, el pago o dádiva de bienes en dinero o especie, o servicios de cualesquier índole, de personas, organizaciones o grupos que se dediquen profesionalmente a la prestación de servicios de cabildeo.

II. Condicionar la realización de los trabajos y tareas, o la prestación de los servicios que constitucional o legalmente les correspondan en función de su cargo o representación, a la intervención de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras dedicadas al cabildeo.

III. Ocultar, destruir, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo, en función de tales actividades.

IV. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la atención de las solicitudes que conforme a derecho se les presenten en el contexto de las tareas y promociones que realicen los prestadores de los servicios a que se refiere la presente ley.

**Artículo 25.** Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que se produzcan por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con independencia de las sanciones aplicables del orden civil o penal que procedan.

Las infracciones previstas en este artículo serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

**Artículo 26.** Las violaciones a la presente ley, en que incurran los prestadores de servicios de cabildeo, serán castigadas, a juicio de la autoridad competente, con la suspensión o pérdida del registro y la inhabilitación para realizar tales actividades durante un plazo de dos años, independientemente de las responsabilidades penales o administrativas en que puedan incurrir conforme a la legislación federal aplicable.

En el supuesto anterior, la autoridad responsable de la integración, operación y actualización del Registro Público deberá dar aviso, por el conducto que le señale el órgano público al que está adscrito, a los gobiernos de las entidades federativas y a las legislaturas locales, acerca de los casos de suspensión o pérdida de registro, para los efectos correspondientes. En su caso, la misma autoridad deberá tomar nota de las comunicaciones que en el mismo sentido pueda recibir de las autoridades de las entidades federativas.

**Artículo 27.** La falsedad de cualquier información aportada por el cabildero al Registro Público implicará la inmediata cancelación de la autorización y la imposibilidad de reinscribirse por un lapso de diez años, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

**Artículo 28.** Se sancionará con multa hasta de cinco mil salarios mínimos al cabildero-que:

- I.- Realice actividades de cabildeo sin haber obtenido su notificación de aceptación de inscripción en el Registro;
- II.- Posibilite realizar actividades de cabildeo a quien no cuente con el registro correspondiente o esté inhabilitado;
- III.- Proporcione información falsa, omita informar o notificar al Registro, de conformidad con las obligaciones y en los términos y plazos establecidos por esta ley y su reglamento;
- IV.- Ofrezca, entregue u otorgue donativos o prestaciones en dinero o en especie, servicios personales a título gratuito u oneroso, gratificaciones de cualquier índole, bienes muebles o inmuebles, privilegios, trato preferencial o ventaja respecto a cualesquier actividad, a los sujetos pasivos o servidores públicos.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualesquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada con independencia de las sanciones a que se haga acreedor el cabildero y que proceda aplicar conforme a las normas civiles o penales.

#### **Transitorios**

**Artículo Primero.** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** El Poder Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Registro Público a que se refiere el artículo 20 de esta ley, dentro de un plazo no mayor a noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Artículo Tercero.** La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, expedirán el Reglamento del Registro Público a que se refiere el artículo 20 de esta ley, dentro de un plazo no mayor a noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Artículo Cuatro.** En los casos no previstos para los efectos del cumplimiento de la presente ley, se estará de manera supletoria a lo dispuesto en las leyes federales aplicables.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ocho días del mes de diciembre del año 2004.

Dip. Federico Döring Casar (rúbrica)

Dip. Antonio Morales de la Peña (rúbrica)

## **ANEXO 6**

### **DE LEY PARA REGULAR EL CABILDEO Y LA GESTIÓN DE CAUSAS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO MURAT HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Alejandro Murat Hinojosa, diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La consolidación democrática de México requiere indispensablemente el continuar el esfuerzo por la transparencia de las tareas públicas y de la participación decidida de la sociedad organizada. En este esfuerzo amplio ha habido avances como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y la Ley respectiva, lo que genera mayor confianza entre la ciudadanía sobre las tareas de gobierno.

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

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

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

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

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

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

Por las anteriores consideraciones, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas

#### **Capítulo**

**Primero**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social. Tiene como finalidad establecer las normas para el ejercicio transparente y honesto de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular.

**Artículo 2.** Son objetivos de esta Ley:

- I. Encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público;
- II. Transparentar las acciones de cabildeo y gestión de causas;
- III. Hacer del conocimiento público la identidad, actividades, causas e intereses legítimos de los cabilderos.

**Artículo 3.** Para los fines de esta Ley se entenderá por:

- I. Cabildeo: toda actividad para influir, incidir, negociar o gestionar en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con los actos, iniciativas y resoluciones que emitan los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

II. Cabildero: toda persona física o moral, nacional o extranjera, que desarrolle, con la licencia y registro respectivos, en forma gratuita u onerosa, actividades de cabildeo;

III. Cliente: toda persona física o moral o entidad pública o privada que contrate la prestación de servicios de cabildeo;

IV. Contacto de cabildeo: cualquier comunicación escrita u oral dirigida a un órgano o funcionario de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, que se hace a nombre de un cliente con el objeto de motivar:

a) La expedición, abrogación, modificación o derogación de legislación federal;  
b) La expedición, abrogación, modificación o derogación de circulares, normas o reglamentos expedidos por el Ejecutivo;

c) La formulación, adopción, administración, ejecución o modificación de políticas o programas públicos;  
d) La nominación o ratificación de un nombramiento.

V. Actividades de cabildeo: efectuar y mantener contactos de cabildeo, incluyendo la preparación y planeación de las respectivas gestiones;

VI. Firma de cabildeo: cualquier persona física o moral que para prestar servicios de cabildeo a clientes, tenga bajo su subordinación y mando uno o más cabilderos;

VII. Registro: el Registro Nacional de Transparencia sobre Cabildeo y Gestión de Causas, en sus secciones del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión, creados en las cámaras y dependencias respectivas.

VIII. Entidad extranjera. Se encuentran comprendidos dentro de este término, los siguientes:

a) Gobiernos Extranjeros;

b) Cualquier persona física que tiene su domicilio principal fuera del territorio, a menos que se trate de un ciudadano mexicano;

c) Cualquier persona moral constituida bajo las leyes de un país extranjero y con domicilio principal en un país extranjero.

IX. Organización de difusión: toda persona física o moral encargada de divulgar información en medios masivos de comunicación para coadyuvar en actividades de cabildeo.

**Artículo 4.** La prestación de servicios de cabildeo se realizará con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación y a las disposiciones contenidas en al presente Ley.

**Artículo 5.** Los prestadores de servicios de cabildeo estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información que recaben y facilitar el acceso personal y directo a la documentación y antecedentes que les requiriera la autoridad competente en relación con su actividad. Dichos registros deberán contener la información de, por lo menos, los últimos cinco años de gestiones.

## **Capítulo De los Sujetos de las Actividades de Cabildeo**

## **Segundo**

**Artículo 7.-** Son funcionarios públicos y representantes populares sujetos a las actividades de cabildeo y gestión de intereses que regula la presente Ley:

I. En el ámbito del Poder Ejecutivo de la Unión:

a) Los funcionarios de la Administración Pública Centralizada;  
b) Los funcionarios de la Administración Pública Paraestatal;

II. En el ámbito del Poder Legislativo de la Unión:

a) Los diputados federales;  
b) Los senadores de la República;  
c) Los funcionarios de los servicios parlamentarios, técnicos, administrativos y financieros de ambas Cámaras legislativas.

**Artículo 8.** Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, a quienes se pretende acercamiento con el propósito de gestionar sobre las actividades de cabildeo, aceptar ser contactados.

**Artículo 9.** Está prohibido ejercer actividades de cabildeo o gestión de causas:

I. A los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el ejercicio de sus funciones, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado;

II. A los inhabilitados para ejercer cargos públicos;

III. A los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos hasta el cumplimiento de su pena.

**Artículo 10.** Los servidores públicos y legisladores referidos en el artículo 9 de la presente Ley están obligados a rendir informe ante el Registro respectivo sobre las actividades de cabildeo o gestión de causas que ellos o sus subordinados hubiesen sido objeto o que se hubiesen desarrollado en el ámbito de sus atribuciones, el último día de sesión de los periodos ordinarios de sesiones de la H. Cámara de Diputados.

**Artículo 11.** Los servidores públicos y legisladores referidos en el artículo 9 de la presente Ley deberán prever la elaboración de una agenda de las reuniones programadas con los cabilderos o gestores de causas. Dicha agenda deberá contener el nombre y número de registro de quien realice el contacto, así como el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada.

Dicha agenda deberá ser publicada mensualmente en la página electrónica de la cámara legislativa respectiva o de la dependencia del Ejecutivo Federal de que se trate.

**Artículo 12.** Son obligaciones de los cabilderos:

I. Rendir informe el último día de sesión de los periodos ordinarios de sesiones de la H. Cámara de Diputados, ante el Registro respectivo en relación a las actividades realizadas en ese periodo ante las dependencias del Ejecutivo o las cámaras legislativas;

II. Guardar el secreto profesional sobre las informaciones de carácter reservado a las que accedan por su actividad. Quedarán relevados del secreto únicamente en caso de tomar conocimiento de una actividad ilícita;

III. Llevar libros de contabilidad respecto a los ingresos y egresos efectuados en el desarrollo de sus actividades.

**Artículo 13.** Los informes que rindan los cabilderos y gestores de causas deberán contener:

I. Cualquier actualización o cambio producido en el periodo respecto de la información asentada en el registro;

II. Altas y bajas de sus clientes;

III. Los medios empleados y los funcionarios o dependencias contactadas con el fin de promover sus intereses o los de sus representados;

IV. Las áreas temáticas tratadas, intereses promovidos, objetivos y alcances de cada una de las acciones realizadas.

Se deberá especificar la Ley o proyecto de decreto o iniciativa, capítulo o capítulos y artículos que se intente modificar, suprimir, abrogar o adicionar, como materia del cabildeo, o, en su caso, el Reglamento, norma, circular o disposición administrativa y su inciso, apartado, capítulo o artículo específico.

V.- El monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas.

**Artículo 14.** En el supuesto de que por cualquier circunstancia se extinga la relación entre el cabildero y alguno de sus clientes, los primeros deberán notificar dicha circunstancia ante el Registro antes de cumplirse el plazo de rendición del siguiente informe, tomándose nota en el registro.

**Artículo 15.** Los cabilderos y gestores de causas no están obligados a suministrar información confidencial de sus clientes o representados, pero sí a precisar el objetivo y alcances de las gestiones realizadas.

## **Capítulo De las Comunicaciones de Cabildeo**

**Tercero**

**Artículo 16.** Toda comunicación escrita u oral dirigida a un órgano o funcionario de los Poderes Ejecutivo o Legislativo con el objeto de establecer un contacto de cabildeo, deberá indicar:

I. El nombre del cabildero y de la firma para la que labora.

II. Nombre del cliente y temas a tratar, así como pretensiones directas del cabildeo.

III. Si el cliente a favor de quien se realiza el cabildeo es una entidad extranjera o nacional;

IV. Si existe una entidad extranjera con un interés directo en los resultados del cabildeo.

**Artículo 17.** En el caso de tratarse de una comunicación oral, el funcionario público o legislador sujeto de actividades de cabildeo deberá consignar en formato escrito todos los datos exigidos en el artículo anterior y tenerlo a disposición en caso de ser requerido por el Registro.

**Artículo 18.** Los funcionarios públicos o legisladores que sean contactados por un cabildero o gestor de causas, anexos a sus informes, deberán enviar los formatos de contacto de cabildeo al registro respectivo.

**Artículo 19.** No serán consideradas contactos de cabildeo las siguientes comunicaciones:

- a) Toda expresión efectuada por cualquier medio dirigida a difundir una noticia para informar a la ciudadanía;
- b) Toda expresión efectuada por los funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
- c) Toda expresión efectuada por medio de discursos, artículos, publicaciones o cualquier otro material distribuido al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación;
- d) Toda expresión efectuada dentro de un proceso o investigación administrativo;
- e) Toda petición personal o por escrito hecha con el propósito de averiguar una acción o un trámite, si dicha petición no incluye la intención de influenciar a los funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo;
- f) Toda expresión efectuada en el ámbito de cualquier ceremonia de carácter público;
- g) Toda expresión realizada a favor de una persona en relación a los beneficios derivados de su relación laboral u otras cuestiones de naturaleza personalísima. Esta cláusula no es aplicable para los funcionarios del Poder Ejecutivo comprendidos en esta ley, salvo cuando se trata de empleados que trabajan bajo la supervisión directa de dicho funcionario, con respecto a la formulación, modificación o adopción de legislación privada destinada a la satisfacción de dicha persona;
- h) Toda expresión realizada a favor de un gobierno;
- i) Toda información realizada por escrito en respuesta a una solicitud efectuada por un funcionario del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo comprendido en los alcances de esta Ley.

## Capítulo

## Cuarto

### Del Registro Nacional de Transparencia sobre Cabildeo y Gestión de Causas

**Artículo 20.** Con la finalidad de posibilitar a la sociedad la identificación de quienes efectúan contactos de cabildeo y transparentar sus actividades se crea el Registro Nacional de Transparencia sobre Cabildeo y Gestión de Causas, que dependerá del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y comprenderá las siguientes secciones:

1. Sección de la Administración Pública Federal, que deberá incluir la información sobre los registros de cabilderos y gestores de causas, así como los reportes de contacto de cabildeo con todas las dependencias del Ejecutivo federal y organismos descentralizados y desconcentrados.
2. Sección del Poder Legislativo Federal, que deberá incluir la información sobre los registros de cabilderos y gestores de causas, así como los reportes de contacto de cabildeo con todas las dependencias e integrantes de las Cámara de Diputados y Senadores.

**Artículo 21.** Los reglamentos respectivos fijarán quiénes serán los encargados de las secciones del Registro, así como su funcionamiento interno para el mejor cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

**Artículo 22.** El Instituto Federal de Acceso a la Información y el Registros deberán:

- I. Poner a disposición del público las inscripciones existentes en los libros del registro y de los documentos que estén archivados, relacionados con las inscripciones;
- II. Expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los libros del registro y de los documentos relativos;
- IV. Dirigir, organizar, administrar y coordinar los registros respectivos;
- V.- Desarrollar sistemas computarizados de clasificación y codificación para maximizar el acceso público al material inscrito;
- VI. Brindar asistencia e información respecto del registro y el procedimiento de inscripción, así como para el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y legisladores sujetos al presente ordenamiento;
- VII. Verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que establece la presente ley tanto a los servidores públicos y legisladores, a través de los medios administrativos y legales conducentes, como a los cabilderos;
- VIII. Publicar trimestralmente mediante boletín oficial y en un sitio de Internet una lista completa de los cabilderos y sus representados;
- IX. Recibir denuncias respecto de presuntas transgresiones a esta Ley;
- X. Remitir a los organismos internos de control o respectivos dependientes de la Secretaría de la Función Pública, en caso de considerarlo pertinente, los antecedentes, actuaciones y denuncias referidas a presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley.

**Artículo 23.** Todas las personas que realicen actividades de cabildeo deberán inscribirse en el Registro. La inscripción es gratuita, entregándose una constancia en la que figura el número de registro. Esta inscripción es requisito habilitante obligatorio para ejercer toda actividad de cabildeo y gestión de causas en los términos de la presente Ley.

**Artículo 24.** La solicitud de inscripción ante el registro deberá contener:

I. Si el cabildero es persona física: nombre, domicilio, documentos de identidad personal y demás datos que lo identifiquen. Si se trata de persona moral: la razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que la identifiquen;

II. Si el cliente es persona física: nombre, domicilio, documentos de identidad personal y demás datos que lo identifiquen; si se trata de persona moral: la razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que la identifiquen;

III. Razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que identifiquen a cualquier organización distinta del cliente que contribuya con las actividades de cabildeo o controle o supervise esas actividades;

IV. Plazo o duración del cabildeo;

V. En caso de tratarse de personas física, el cabildero debe aclarar si lo hace por cuenta propia o en representación de una firma;

VI. Monto de los honorarios percibidos por el cabildero y demás expensas, incentivos, viáticos o cualquier regalía devengados por cada contrato realizado;

VII. Contabilidad por concepto del ejercicio de actividades de cabildeo;

VIII. El ámbito sobre el que ejerce sus objetivos generales y particulares, y el plazo estipulado para la consecución de sus objetivos;

IX. Grupo social en el que ejerce o ejercerá su actividad;

X. Registro de publicaciones y otro tipo de actividad realizadas para ejercer la actividad de cabildeo;

XI. La jurisdicción en que se desarrollará la actividad de cabildeo.

**Artículo 25.** En el caso en que el cabildero realice actividades de gestión de causas en nombre de más de un cliente, deberá realizarse un registro por separado por cada uno de ellos.

**Artículo 26.** En el supuesto de un cabildero que efectúe más de un contacto para un mismo cliente deberá inscribir un sólo registro que contenga todos los contactos.

**Artículo 27.** La firma que para prestar servicios tenga bajo su subordinación y mando dos o más cabilderos deberá efectuar un registro que contenga los nombres de cada uno de ellos, indicando el cliente para el que realizan contactos.

**Artículo 28.** En los ámbitos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en sus respectivas cámaras y dependencias, se crean organismos de control de aplicación de la presente Ley dependientes de las unidades de acceso a la información o sus similares.

**Artículo 29.** El Registro y los organismos de control de aplicación de la presente Ley tendrán a su cargo las siguientes atribuciones:

I.- Elaborar el Código de Ética para el ejercicio de las actividades de cabildeo;

II.- Investigar de oficio o a solicitud, las presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley.

## **Capítulo**

## **Quinto**

### **De las Responsabilidades y Sanciones**

**Artículo 30.** La falsedad de cualquier información aportada por el cabildero al registro implicará la inmediata cancelación de la licencia y la imposibilidad de reinscribirse por un lapso de seis años, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

**Artículo 31.** Se sancionará con multa de entre mil y cinco mil salarios mínimos al cabildero o firma que:

I. Gestionen actividades de cabildeo sin haber inscrito sus actividades en el registro y haber obtenido su licencia;

II. Posibiliten realizar actividades de cabildeo a quien no tenga licencia o estén inhabilitados;

III. Omitan registrar información, registren información falsa o que se abstengan de actualizar las informaciones originalmente registradas;

IV. Ofrezcan, entreguen u otorguen regalos, prebendas o beneficios a un servidor público contactado.

Estas sanciones son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

**Artículo 32.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de actividades de cabildeo;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de cabildeo;
- III. Denegar intencionalmente información relacionada con actividades de cabildeo de que sean objeto;
- IV. Permitir realizar ante sí actividades de cabildeo a personas que no hayan obtenido previamente su registro y licencia;
- V. Recibir regalos, prebendas o beneficios por permitir ser objeto de actividades de cabildeo.
- VI. Realizar actividades de cabildeo.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las infracciones previstas en este artículo serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

**Artículo 33.** Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

#### **Transitorios**

**Primero.** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Los reglamentos del Registro se expedirán dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 10 días del mes de noviembre de dos mil cinco.

Dip. Alejandro Murat Hinojosa (rúbrica)

## **ANEXO 7**

### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN TITULO SEXTO Y LOS ARTICULOS 136 AL 141 A LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS Y DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DE CABILDEO**

Los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en ejercicio de lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa de Decreto, conforme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

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

Efectivamente, a partir de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, ningún partido político, por sí mismo, ha detentado una mayoría parlamentaria en las cámaras de Senadores o de Diputados, que le permita imponer unilateralmente sus determinaciones o modificar por sí mismo la Constitución y las leyes, lo que ha implicado la necesidad de que todos los legisladores, los grupos parlamentarios y los partidos políticos a los cuales pertenecen, deban promover activamente los acuerdos y consensos necesarios para la construcción de las mayorías suficientes y dar continuidad y eficacia a la función legislativa a cargo del Congreso.

De igual forma, a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, lograda en el proceso electoral del año 2000, se ha hecho también necesario un esquema eficiente de cooperación y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, basado en el mutuo respeto de sus respectivas atribuciones, y que hasta la fecha, independientemente de algunas vicisitudes y explicables diferendos, ha resultado en beneficio de la democracia mexicana.

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

Efectivamente, aunque cada Cámara cuenta actualmente con oficinas, comisiones o unidades para la atención directa de la ciudadanía, no existen mecanismos claros y expeditos para que las cada vez más numerosas gestiones de individuos, grupos u organizaciones, frente a los diversos órganos legislativos, o los legisladores en lo particular, sean adecuadamente transparentadas, evaluadas y atendidas. Es una realidad inobjetable del nuevo México democrático, que más allá de las organizaciones políticas con representación legislativa, se expresen cotidianamente ante el Congreso, de muy distintas formas, individuos, grupos, u organizaciones no gubernamentales del sector social y privado, que de manera legítima y legal expresan inquietudes, demandas, intereses o puntos de opinión, muchas veces coincidentes o contrarios entre sí o con los sostenidos por los legisladores, que deben ser oportuna y adecuadamente valorados en el marco del trabajo parlamentario cotidiano.

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

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

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

En primer término, resulta necesario definir con precisión al cabildeo como la actividad profesional y especializada de agregación y gestión de intereses de los gobernados frente a los legisladores en lo individual o los órganos legislativos

colegiados; así como establecer mecanismos de transparencia, información y verificación, para el conocimiento público de las personas físicas y morales que legal y profesionalmente se dediquen a la actividad de cabildeo.

Se hace igualmente indispensable, diferenciar adecuadamente el ejercicio profesional de las actividades de cabildeo y promoción de intereses, de las actividades de representación legal que realicen los individuos por sí mismos o en nombre de las diversas organizaciones del sector privado o social, conforme a la legislación correspondiente, frente a las instancias del Poder Legislativo de la Unión.

De otra parte, es oportuno establecer la responsabilidad de las instancias competentes del Poder Legislativo de integrar y mantener actualizado un padrón de personas físicas o morales que profesionalmente se dediquen a las actividades de cabildeo, excluyendo de la posibilidad de ser inscritos como tales, a quienes sean servidores públicos en activo en cualquiera de los órdenes de gobierno, o hayan sido inhabilitados para el ejercicio del servicio público, o bien se encuentren sujetos a procesos por presuntas responsabilidades de orden penal, civil o administrativo, derivado de sus actividades en el servicio público en cualesquiera de los órdenes de gobierno. Asimismo, resulta necesario prohibir de manera expresa y tajante, como parte de las actividades de cabildeo, la entrega, por parte de los cabilderos, ya sea por sí o por interpósita persona, de obsequios, pagos o servicios a los sujetos pasivos de cabildeo, como parte de sus actividades en la promoción de asuntos.

En el mismo contexto, se propone prohibir expresamente la contratación, por parte del Ejecutivo Federal, sus dependencias y organismos descentralizados, de servicios profesionales de cabildeo en sus relaciones con el Poder Legislativo Federal y con otros órdenes de gobierno. La única posibilidad de contratación de tales servicios, previas las medidas adecuadas de publicidad y transparencia, sería para la promoción de asuntos en el extranjero, donde no quepa la posibilidad de representación legal o comercial derivada de los instrumentos internacionales correspondientes.

En el mismo tenor, se debe establecer el esquema de responsabilidades y sanciones, adecuado a las irregularidades e ilícitos cometidos por los sujetos activos o pasivos en las actividades de cabildeo, así como identificar con claridad aquellos aspectos de la función legislativa en que sea permitida la prestación de servicios y actividades profesionales de cabildeo.

Finalmente, se considera necesario establecer con toda claridad la prohibición para que los individuos y empresas que profesionalmente se dediquen al cabildeo participen de cualquier manera en la promoción, organización o financiamiento de agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos o candidatos a los distintos cargos de elección popular.

En otro orden de ideas, se estima que, como parte de una incipiente regulación de la actividad de cabildeo en nuestro país, la primera generación de normas en la materia debería referirse únicamente a incorporar genéricamente tal posibilidad en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y dejar a los órganos correspondientes en cada Cámara la regulación específica interna de la práctica de dicha actividad, por la vía de los acuerdos parlamentarios necesarios.

De igual modo, por la naturaleza propia y características particulares que posee la actividad del cabildeo, que responde más a la integración y promoción de intereses específicos frente a órganos de representación popular, se considera pertinente establecer la prohibición de que tal actividad pueda ser realizada de manera profesional en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y organismos descentralizados, máxime cuando para la promoción y representación legal de los intereses de los gobernados frente a dichas instancias, existe suficiente y amplia regulación en el Derecho Público, con cuerpos normativos integrales; así como instituciones, procedimientos y mecanismos de gestión y defensa suficientes, para garantizar la vigencia del Estado de derecho y, en su caso, la asignación de responsabilidades de todo orden.

El 29 de abril de 2002, el Diputado Efrén Leyva Acevedo, integrante de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, sometió a la consideración de la Cámara de Diputados, una iniciativa de "Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas", compuesta por 20 artículos, con el propósito expreso de establecer una regulación especial de las cada vez más frecuentes actividades que diversas personas, físicas y morales, realizan de manera profesional y remunerada ante los diversos órganos de los poderes Ejecutivo y legislativo de la Unión, para la promoción de los intereses de diversos sectores de la vida nacional.

De otra parte, el 30 de marzo de 2004, el entonces Senador Fidel Herrera Beltrán, presentó ante la LIX Legislatura, una iniciativa de adición de un Título Sexto, con once artículos del 136 al 146, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para regular las Promociones ante el Congreso y de la actividad del Cabildeo.

De igual forma, el 5 de abril de 2004, la Diputada Cristina Portillo Ayala presentó ante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, una iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal de Cabildeo, ésta integrada por 33 numerales.

El 8 de diciembre de 2004, los diputados Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar, presentaron a la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares, compuesta por 28 artículos, donde se propone un ordenamiento específico e independiente, para normar las actividades de cabildeo profesional ante los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Finalmente, el 17 de agosto de 2005, el Diputado Sami David David sometió a la consideración de la colegisladora, por conducto de la Comisión Permanente, un proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 61 Bis y 61 Bis 1 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proponiendo también regular

en ese instrumento del trabajo parlamentario, la actuación de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo legislativo.

En todos los antecedentes señalados, con diversa perspectiva, se coincide en la necesaria regulación de las actividades profesionales de cabildeo, ya sea frente a los Poderes Ejecutivo y legislativo, o sólo frente al Legislativo, a partir del reconocimiento de que tales actividades surgen del legítimo ejercicio de las garantías de libertad de trabajo, asociación y petición, además de representar una eficiente modalidad de colaboración y coparticipación de los sectores social y privado en la función legislativa, a la que aportan, cuando así se estima necesario, diversos puntos de vista, información, propuestas o alternativas que enriquecen el trabajo legislativo.

Esas posibilidades de promoción, interacción y agregación de intereses privados frente a la actividad de la representación popular, realizadas a través de profesionales especializados, o bien por parte de las propias entidades o grupos interesados en determinado asunto de que se ocupe el Congreso, no deben ser vistas como influencias perniciosas o corruptoras de la función legislativa, sino que, por el contrario, en la medida en que sean reguladas, transparentadas y abiertas como posibilidad de cualesquiera interesado en accionar de manera positiva o negativa frente a un determinado asunto, ello enriquecerá el debate nacional sobre los temas de que se trate.

En todo caso, dada la naturaleza de las actividades que se propone regular, y de que en ambas cámaras del Congreso de la Unión, como se ha señalado, se cuenta con diversas iniciativas que inciden en la regulación de la actividad profesional del cabildeo, se estima necesario que, previos los acuerdos intercamerales correspondientes, se establezca una mecánica de trabajo en conferencia para que las comisiones correspondientes se aboquen al análisis y desahogo de las iniciativas correspondientes, incluyendo la presente.

Por las anteriores consideraciones, se somete a la consideración de esta Soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la regulación de la participación ciudadana directa y actividad profesional de cabildeo ante el Poder Legislativo de la Unión

**Artículo Único.** Se adiciona un Título Sexto, denominado De la participación ciudadana y el Cabildeo Legislativo, compuesto por los artículos 136 al 141 numerados de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos

## **TITULO SEXTO**

De la Participación Ciudadana y el Cabildeo Legislativo

### **CAPITULO UNICO**

#### **ARTICULO 136.**

1. Ambas Cámaras del Congreso de la Unión deberán establecer, mediante los acuerdos parlamentarios correspondientes, mecanismos de participación ciudadana y consulta pública suficientes y expeditos, para atender las demandas y peticiones específicas que les presenten los individuos, grupos de interés, organizaciones sindicales, gremiales o empresariales, de los sectores social y privado, cuando así resulte conducente, en relación con los diversos asuntos de la competencia del Congreso y los diferentes órganos legislativos.

2. Las comisiones de trabajo legislativo, cualesquiera que sea su naturaleza, con salvedad de lo señalado en el artículo 139, segundo párrafo de esta Ley, deberán recabar oportunamente las opiniones y puntos de vista de los diversos grupos de interés, organizaciones sociales, gremiales o empresariales, respecto de las iniciativas o asuntos que les sean turnados para su atención. Toda promoción o petición ante los órganos legislativos, deberá realizarse en forma clara, pacífica y ordenada.

3. En ningún caso, las opiniones, puntos de vista o propuestas presentadas ante las comisiones, legisladores o demás órganos camerales, tendrán efectos vinculatorios para el trabajo parlamentario. En todo caso, al rendir sus dictámenes, propuestas o informes, las comisiones deberán dar cuenta de las acciones de consulta realizadas, así como de la participación ciudadana o de cabildeo profesional que se haya generado en torno al tema de que se trate y de la manera en como se hayan tenido en consideración en los productos legislativos de que se trate.

#### **Artículo 137.**

1. En el marco de la participación ciudadana en las actividades legislativas, se permitirá la realización de gestiones profesionales de cabildeo, como uno de los mecanismos complementarios de aquella, consistente en la realización de todo tipo de acciones, gestiones, consultas y promociones que desempeñen profesionalmente personas físicas o morales, por sí o por interpósita persona, frente a los legisladores en lo individual, o ante los órganos legislativos colegiados, a efectos de incidir positivamente en el ejercicio de la función legislativa.

2. La función primordial de la actividad profesional de cabildeo, es la de aportar a los legisladores conocimientos e información suficiente, organizada, y puntual, sobre los intereses, puntos de vista u opiniones de grupos, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, respecto de determinados asuntos materia del trabajo legislativo. De ningún modo, las

gestiones de cabildeo podrán ser excluyentes de otras formas de gestión o participación ciudadana ni serán privilegiadas en forma alguna por los órganos legislativos.

#### **Artículo 138**

1. Las comisiones de trabajo legislativo, los legisladores en lo individual y el personal de apoyo parlamentario, independientemente de su filiación política o partidista, están obligados a atender, sin distinciones ni preferencias, las solicitudes de audiencia, peticiones y propuestas que les sean dirigidas por los ciudadanos y sus diversas organizaciones, o por quienes se dediquen de manera profesional y remunerada a tareas de cabildeo.

2. Cuando una solicitud, petición o propuesta a que se refiere el párrafo anterior no sea desahogada oportunamente ni tomada en consideración por sus destinatarios, o se considere que existen violaciones a lo establecido por el presente Título, el solicitante o quejoso podrá acudir ante las instancias correspondientes establecidas conforme al artículo 136 anterior, para que en un término perentorio se determine lo conducente.

#### **Artículo 139.**

1. Cada una de las Cámaras del Congreso, al inicio de cada legislatura, integrará y actualizará un registro público de cabilderos profesionales, en el que podrán acreditarse, sin más requisitos que su debida identificación, todos aquellos ciudadanos, organizaciones y grupos de interés, que pretendan realizar formalmente promociones, peticiones o actividades profesionales de cabildeo legislativo. El citado registro no será de ningún modo obligatorio para las personas físicas o morales que por su propio derecho realicen gestiones ante el Congreso ni surtirá efectos de representación legal.

2. La actividad profesional de cabildeo sólo podrá ser realizada en relación con el proceso legislativo a que se refiere el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no será admisible en el ejercicio de las funciones de orden jurisdiccional, de control, vigilancia, administrativo, o para la designación de personas en cargos públicos, que corresponden a cada una de las Cámaras del Congreso y la Comisión Permanente.

#### **Artículo 140.**

1. Se prohíbe en forma absoluta, la realización de pagos en efectivo o en especie a legisladores o al personal de apoyo al trabajo legislativo, por parte de persona alguna que realice servicios de promoción de intereses y cabildeo profesional o participe de cualquier otro modo en los procesos legislativos. Cualquier infracción a esta norma será castigada en términos de la ley de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

2. No se aceptará a registro ninguna solicitud para la prestación de servicios profesionales de cabildeo, de empresas o personas físicas que hayan realizado, durante el proceso electoral federal ordinario inmediato anterior, aportaciones en efectivo o en especie, a candidatos o a partidos políticos representados en el Congreso. Cada solicitante de registro como cabildero manifestará, bajo protesta de decir verdad, que no ha incurrido en tal impedimento. La falsedad de declaración en este aspecto, se sancionará con la inmediata cancelación del registro correspondiente, independientemente de otras sanciones a que haya lugar.

3. No se aceptarán las solicitudes de registro como cabilderos, de quienes hayan sido inhabilitados para el ejercicio del servicio público, o bien se encuentren sujetos a procesos por responsabilidades de orden penal, civil o administrativo, derivado de sus actividades en el servicio público en cualesquiera de los órdenes de gobierno.

#### **Artículo 141.**

1. El cabildeo profesional es una actividad reservada para particulares, nacionales o del extranjero, frente a los diversos órganos del Poder Legislativo. En esa razón, las autoridades públicas en los diferentes órdenes de gobierno sólo podrán intervenir en el proceso legislativo o en los asuntos materia del Congreso, en términos de la legislación aplicable. Las dependencias del Poder Ejecutivo y las entidades del sector paraestatal, actuarán frente a los órganos legislativos en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás normatividad aplicable.

#### **Régimen Transitorio**

**Artículo Primero.** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** Cada Cámara del Congreso de la Unión, por conducto de los órganos correspondientes, elaborará y someterá a la consideración del Pleno de cada una de ellas, los acuerdos parlamentarios que regulen a su interior, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto, las prácticas y mecanismos de participación ciudadana y de cabildeo profesional, en un plazo no mayor de sesenta días contados a partir de su entrada en vigor.

Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, a los diez días del mes de noviembre del año dos mil cinco.

**SEN. SARA I. CASTELLANOS CORTES**

## **ANEXO 8**

DIARIO OFICIAL  
Miércoles 1 de octubre de 2003

### **PODER EJECUTIVO SECRETARIA DE GOBERNACION**

#### **ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación. SANTIAGO CREEL MIRANDA, Secretario de Gobernación, con fundamento en los artículos 14, 16 y 27 fracciones I, XIV y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5 fracciones I, XVIII, XVIII bis, XIX y 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y

#### **CONSIDERANDO**

Que corresponde a la Secretaría de Gobernación conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo cuando no se atribuya expresamente esta responsabilidad a otra dependencia; Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Gobernación para presentar ante el H. Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo Federal, así como rendir las informaciones oficiales que correspondan;

Que mediante Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 9 de septiembre de 2003, se adicionó la fracción XVIII bis al artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por el cual se faculta al Titular de dicha dependencia para expedir las disposiciones, en el ámbito de su competencia, relativas a la conducción y coordinación de las relaciones del Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión; Que tales disposiciones deben estar orientadas a mejorar y fomentar las relaciones institucionales con el Poder Legislativo, mediante una adecuada colaboración entre las dependencias del Ejecutivo Federal, y Que corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

#### **ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CONDUCCION Y COORDINACION DE LAS RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON EL PODER LEGISLATIVO DE LA UNION**

#### **CAPITULO I**

##### **Del Objeto**

**Primero:** Los presentes Lineamientos tienen por objeto:

- a)** Establecer los mecanismos para que la Secretaría de Gobernación, dentro del ámbito de su competencia, conduzca la presentación de iniciativas de leyes o decretos del Poder Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo de la Unión;
- b)** Establecer los mecanismos para que la Secretaría de Gobernación conduzca y coordine las relaciones que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo de la Unión, y
- c)** Establecer los procedimientos institucionales para que la Secretaría de Gobernación coordine en unión con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la propuesta de agenda legislativa que se someta a consideración del Titular del Ejecutivo Federal, valorando las propuestas de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### **CAPITULO II**

##### **Disposiciones Generales**

**Segundo:** La Secretaría de Gobernación conducirá y coordinará, siempre que no esté conferida esta facultad a otra dependencia, las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el H. Congreso de la Unión, sus Cámaras, sus órganos e integrantes.

**Tercero:** La Secretaría de Gobernación, en el ámbito de su competencia, fungirá como coordinadora y enlace entre las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal con los integrantes del Poder Legislativo, a efecto de configurar y establecer la opinión del Poder Ejecutivo Federal en torno a cualquier asunto de naturaleza legislativa.

**Cuarto:** La Secretaría de Gobernación en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, someterán a consideración del Titular del Ejecutivo Federal la propuesta de agenda en materia legislativa del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a los planteamientos que las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formulen.

**Quinto:** La Secretaría de Gobernación realizará las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad de las iniciativas de leyes o decretos que pretendan incorporarse a la agenda legislativa del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto en el numeral séptimo de los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal publicados en el **Diario Oficial de la Federación** el 9 de septiembre de 2003.

#### **CAPITULO III**

## De las Facultades

**Sexto:** La Secretaría de Gobernación, en el ámbito de su competencia, y por conducto del Subsecretario de Enlace Legislativo, se encargará de :

- a) Recibir los requerimientos y solicitudes que el Poder Legislativo de la Unión a través de los órganos que lo componen o de cualquiera de sus integrantes formule, canalizando su contenido a la instancia de la Administración Pública Federal competente para, de resultar procedente, obsequiar la petición, utilizando para ello el mismo conducto por el que le fue remitida;
- b) Conducir, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en los casos en que así proceda, los trabajos que para generar la opinión única del Poder Ejecutivo Federal en torno a cualquier asunto legislativo, se lleven a cabo al interior de la Administración Pública Federal;
- c) Coordinar las acciones que lleve a cabo la Administración Pública Federal en los trabajos que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, sus Cámaras, órganos e integrantes y, en los casos de reformas constitucionales, con las legislaturas de los estados, y
- d) Coordinar las acciones necesarias para la debida atención de las comparecencias o reuniones de trabajo de servidores públicos de la Administración Pública Federal ante las Cámaras y órganos del Poder Legislativo Federal.

## CAPITULO IV

### De la conducción y coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

#### Sección I

##### Del Grupo de Trabajo

**Séptimo:** Las dependencias y entidades, así como la Procuraduría General de la República, integrarán un Grupo de Trabajo para la conducción de las acciones de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los órganos del Poder Legislativo de la Unión.

**Octavo :** El Grupo de Trabajo a que se refiere el artículo anterior se integra con los siguientes servidores públicos :

- a) Un representante designado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- b) Un representante de las otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, con nivel jerárquico de subsecretario o equivalente, designado por el titular respectivo, y
- c) Un representante de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, que será designado por el titular de ese órgano desconcentrado. El Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación formará parte del Grupo de Trabajo y fungirá como coordinador. El Titular de la Unidad de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, actuará como Secretario Técnico del Grupo de Trabajo.

**Noveno :** El Grupo de Trabajo se reunirá cada vez que sea convocado por su coordinador, pero, cuando menos, dos veces al año. Las reuniones del Grupo de Trabajo serán en pleno cuando su coordinador convoque a todos los integrantes y serán reuniones de especialidad temática, cuando la convocatoria sólo se dirija a alguno de los integrantes del Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo, deberá cumplir con los siguientes propósitos:

- a) Exponer, al interior del Grupo de Trabajo, los temas que podrán formar parte de la agenda legislativa del Ejecutivo Federal de conformidad con lo establecido en el lineamiento cuarto del presente Acuerdo;
- b) Realizar trabajos de prospectiva legislativa respecto de las iniciativas que sean generadas por los integrantes del Congreso de la Unión o por legislaturas estatales, y
- c) Definir las líneas estratégicas y acciones generales en materia legislativa y en la relación de la Administración Pública Federal con el Congreso de la Unión. El Grupo de Trabajo, para sus reuniones, deberá tomar en cuenta las instrucciones que, sobre asuntos legislativos, haya emitido el Presidente de la República; igualmente deberá tomar en consideración los criterios de prioridades legislativas establecidos de conformidad con los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal expedidos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El coordinador podrá convocar, por especialidad, a los integrantes del Grupo de Trabajo que sean necesarios cuando la naturaleza de los asuntos a discutirse así lo ameriten.

**Décimo:** El Subsecretario de Enlace Legislativo, en su carácter de coordinador del Grupo de Trabajo tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Convocar a las reuniones del Grupo de Trabajo en pleno y de especialidad temática;
- b) Definir las acciones necesarias, a efecto de que se ejecuten los acuerdos adoptados por el Grupo de Trabajo o por los integrantes convocados por especialidad temática, y
- c) Llevar a cabo las acciones necesarias a efecto de integrar adecuadamente los proyectos legislativos que determine el Ejecutivo Federal de conformidad con las leyes y demás ordenamientos vigentes.

**Décimo primero:** El Secretario Técnico tendrá las siguientes responsabilidades:

- a) Notificar las convocatorias a los integrantes del Grupo de Trabajo en Pleno o a los que sean requeridos por especialidad temática, y
- b) Tomar nota de los acuerdos derivados de las sesiones respectivas y darles el seguimiento necesario hasta su cumplimiento.

### De los Subgrupos Ejecutivos de Trabajo y las negociaciones ante el Poder Legislativo de la Unión

**Décimo segundo:** Con la finalidad de formar Subgrupos Ejecutivos de Trabajo y contar con servidores públicos de apoyo para las negociaciones y relaciones con el Poder Legislativo de la Unión, el Subsecretario de Enlace Legislativo solicitará a los titulares de las dependencias, entidades y de la Procuraduría General de la República la designación de un servidor público que deberá tener por lo menos nivel jerárquico de Director General o su equivalente.

**Décimo tercero:** Los servidores públicos que integren los Subgrupos Ejecutivos de Trabajo tendrán las siguientes responsabilidades:

- a) Dar cumplimiento a los acuerdos que se adopten durante las reuniones del Grupo de Trabajo o en los que, por especialidad convoque el coordinador mediante el seguimiento de tales acuerdos al interior de la dependencia o entidad de que provenga o, en su caso, de la Procuraduría General de la República;
  - b) Cuando les sea solicitada, entregarán a la Secretaría de Gobernación de manera formal la postura de la dependencia o entidad, o bien de la Procuraduría General de la República, en relación con cualquier asunto de carácter legislativo, a efecto de que la Secretaría de Gobernación integre la opinión única del Ejecutivo Federal;
  - c) Apoyar a su dependencia para que cumpla con los lineamientos expedidos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas del Ejecutivo Federal;
  - d) Acompañar a la dependencia, a solicitud del Subsecretario de Enlace Legislativo o del Titular de la Unidad de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, en las relaciones y negociaciones ante el Congreso de la Unión en los asuntos materia de estos Lineamientos, de conformidad con el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 9 de septiembre de 2003 y atendiendo a los lineamientos primero, tercero y cuarto del presente Acuerdo;
  - e) Apoyar al Coordinador en la elaboración de convocatorias de servidores públicos que deban intervenir en la negociación de los asuntos legislativos objeto de los presentes Lineamientos;
  - f) Hacer del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, cualquier solicitud de información o apoyo que formulen o requieran los integrantes, órganos o Cámaras del Poder Legislativo de las dependencias que integran la Administración Pública Federal a efecto de proveer lo conducente, y
  - g) Realizar las acciones pertinentes para que la Secretaría de Gobernación cuente con los apoyos técnicos y jurídicos necesarios en los procesos de negociación de temas legislativos.
- Décimo cuarto:** El Titular de la Unidad de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación será el coordinador de los Subgrupos Ejecutivos de Trabajo, referidos en el lineamiento décimo segundo y tendrá las siguientes facultades:
- a) Convocar a las reuniones de los Subgrupos Ejecutivos de Trabajo;
  - b) Actuar como coordinador de los Subgrupos Ejecutivos de Trabajo para lo cual gozará, en este ámbito, de las mismas facultades que el coordinador del Grupo de Trabajo, y
  - c) Definir las acciones que los integrantes de cada Subgrupo Ejecutivo de Trabajo realizarán, en lo referente a la relación con el Poder Legislativo de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los Lineamientos primero inciso "b", tercero y cuarto del presente Acuerdo.

## CAPITULO V

### De las Comparecencias y Reuniones de Trabajo

**Décimo quinto:** Para el desahogo de las comparecencias o reuniones de trabajo a que sean convocados servidores públicos de la Administración Pública Federal por integrantes, órganos o Cámaras del Poder Legislativo de la Unión se estará a lo siguiente:

- a) La Secretaría de Gobernación hará del conocimiento de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, el acuerdo de comparecencia o la invitación a una reunión de trabajo, según sea el caso;
- b) La Secretaría de Gobernación, en coordinación con la dependencia o entidad de que se trate, o con la Procuraduría General de la República, proveerá lo conducente a efecto de fijar las directrices conforme a las cuales se habrá de desahogar la comparecencia o reunión de trabajo;
- c) En el caso de que la invitación a una reunión de trabajo formulada por integrantes, Cámaras u órganos del Congreso de la Unión, sea recibida directamente por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o por la Procuraduría General de la República, el servidor público designado conforme al lineamiento noveno de este Acuerdo, deberá comunicarla a la Secretaría de Gobernación, para proceder en los términos referidos en el inciso b) de este apartado.

## CAPITULO VI

### De las Excepciones

**Décimo sexto:** No son materia de los presentes Lineamientos, las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo y las relativas a la elaboración e integración del Informe Presidencial, previstas en el artículo 31 fracciones I y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respectivamente.

## TRANSITORIOS

- Primero.-** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.
- Segundo.-** La Secretaría de Gobernación, por conducto del Subsecretario de Enlace Legislativo, solicitará a los titulares de las dependencias y entidades a que se refieren estos Lineamientos, así como al titular de la Procuraduría General de la República que informen el nombre y cargo de los servidores públicos designados para los fines de estas disposiciones.
- Tercero.-** Se abroga el acuerdo 100.-217, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de mayo de 2001. Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de septiembre de dos mil tres.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

## **ANEXO 9**

### **ACUERDO por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

JOSE ANGEL GURRIA TREVIÑO, Secretario de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los artículos 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 6o. fracción XXIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

#### **CONSIDERANDO**

Que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Secretarios de Estado pueden adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en su reglamento interior a las Subsecretarías, a la Oficialía Mayor y a las otras unidades administrativas que se precisen en dicho ordenamiento;

Que se expidieron reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de adecuar la estructura orgánica de la Secretaría y las facultades de sus diversas unidades administrativas, y

Que en consecuencia y en función de las modificaciones mencionadas, se hace necesario actualizar la adscripción de las unidades administrativas de la Secretaría, he tenido a bien expedir el siguiente

#### **ACUERDO POR EL QUE SE ADSCRIBEN ORGANICAMENTE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

**ARTICULO UNICO.** Se adscriben orgánicamente las unidades administrativas que se mencionan, todas ellas establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la forma siguiente:

- I. Al Titular de la Secretaría:  
Unidad de Coordinación Técnica y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Unidad de Comunicación Social.  
**Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión.** (Las negrillas son de mi autoría)
- II. A la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público:  
Dirección General de Planeación Hacendaria.  
Dirección General de Crédito Público.  
Dirección General de Banca de Desarrollo.  
Dirección General de Banca y Ahorro.  
Dirección General de Seguros y Valores.  
Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.
- III. A la Subsecretaría de Ingresos:  
Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal, a la que se le adscriben:  
Dirección General de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal.  
Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales.  
Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos.  
Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.
- IV. A la Subsecretaría de Egresos:  
Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales.  
Unidad de Política y Control Presupuestal.  
Unidad de Servicio Civil.  
Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios.  
Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales.  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral.  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura.
- V. A la Oficialía Mayor:  
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Humanos.  
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.  
Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.  
Dirección General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal.  
Dirección General de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial.

- VI.** A la Procuraduría Fiscal de la Federación:  
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta.  
Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos.  
Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros.  
Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones.

- VII.** A la Tesorería de la Federación:  
Subtesorería de Operación.  
Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo.  
Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.  
Dirección General de Procedimientos Legales.  
Dirección General de Sistemas Automatizados.

#### **TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

**Segundo.** Se abroga el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 30 de junio de 1997.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Ciudad de México, a 8 de junio de 1998.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurría Treviño**.-  
Rúbrica.

## **ANEXO 10**

### **APROXIMACIÓN PRELIMINAR AL CATÁLOGO DE NORMAS JURÍDICAS REGULADORAS DE LA ACTIVIDAD DEL CABILDEO EN MÉXICO.**

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
2. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**
3. **Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal**
4. **Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional**
5. **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**
6. **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**
7. **Ley Federal de Competencia**
8. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (no incluida)**
9. **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (no incluida)**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### **TÍTULO PRIMERO**

#### **CAPÍTULO I**

#### **GARANTÍAS INDIVIDUALES**

**Artículo 1.-** En los Estados Unidos Mexicanos **todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución**, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

**Artículo 5.-** A ninguna persona podrá impedirse **que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos**. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

**Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición**, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

**Artículo 9.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito**; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

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

#### **TÍTULO CUARTO**

#### **DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

**Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este **Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular**, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

**Artículo 110.-** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

**Artículo 113.-** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

**Artículo 114.-** El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

## **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **TÍTULO I CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

**Artículo 2.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.**

### **TÍTULO III RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

#### **CAPÍTULO I**

**Artículo 47.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para **salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión**, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. **Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;**
- V. **Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.**
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. **Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.**
- XII. **Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.**
- XIII. **Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.**
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. **Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;**
- XVI. **Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;**
- XVII. **Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;**

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;**
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y**
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y**
- XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

## **CAPÍTULO II SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTOS PARA APLICARLAS**

**Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas, denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente,**

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

## **CAPÍTULO II SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:**

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;**
- V. Sanción económica; e**
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría (SECODAM), en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

## **TÍTULO IV CAPÍTULO ÚNICO REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**Artículo 79.-** La secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 80.- Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial,** ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que esta Ley señala:

**I. I.- En el congreso de la Unión: diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las cámaras, y Contador Mayor de Hacienda**

**I Bis.- En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Los Diputados,** Oficial Mayor, Tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de la misma;

**II. En el Poder ejecutivo: Todos los funcionarios** desde nivel de jefes de departamentos hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este artículo;

**III. En la Administración Pública Paraestatal:** Directores generales,. Gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

## **CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL**

### **TÍTULO CUARTO**

#### **CAPÍTULO IV**

#### **ASOCIACIONES DELICTUOSAS**

**Artículo 164.- Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir,** se le impondrá prisión de uno a ocho años, y de treinta a cien días de multa.

### **TÍTULO SEXTO**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DESOBEDIENCIA Y RESISTENCIA DE PARTICULARES**

**Artículo 178.- Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la ley obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad,** se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad.

**Artículo 180.- Se aplicarán de uno a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos:** al que empleando la fuerza, el amago o la amenaza, se oponga a que la autoridad pública o sus agentes ejerzan alguna de sus funciones, o resista al cumplimiento de un mandato legítimo ejecutado en forma legal.

**Artículo 181.- Se equiparará a la resistencia y se sancionará con la misma pena que ésta, la coacción hecha a la autoridad pública por medio de la violencia física o de la moral, para obligarla a que ejecute un acto oficial, sin los requisitos legales u otro que no esté en sus atribuciones.**

### **TÍTULO NOVENO**

#### **REVELACIÓN DE SECRETOS**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 210.- Se impondrá de treinta a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.**

**Artículo 211.- La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.**

### **LIBRO SEGUNDO**

#### **TÍTULO DÉCIMO**

#### **DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS**

**Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del**

**Distrito Federal, organismo descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.** Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

## **CAPÍTULO II EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PÚBLICO**

**Artículo 214.-** Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;
- IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y

- V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrá de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **CAPÍTULO III ABUSO DE AUTORIDAD**

**Artículo 215.-** Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. ...
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. **Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;**
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. ...
- VI. ...
- VII. ...
- VIII. **Cuando haga que se le entreguen fondos, valores, u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;**
- IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X. ...
- XI. ...
- XII. **Quando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.**

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### **CAPÍTULO IV COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS**

**Artículo 216.-** Comete el delito de coalición de servidores públicos, **los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución,** o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se les impondrá de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

#### **CAPÍTULO V USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES**

**Artículo 217.-** Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que **indebidamente:**
  - a) **Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;**
  - b) **Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;**
- II. ...
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, se dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrá las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### **CAPÍTULO VI CONCUSIÓN**

**Artículo 218.-** Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí, o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### **CAPÍTULO VII INTIMIDACIÓN**

**Artículo 219.-** Comete el delito de intimidación:

- I. **El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y**
- II. **El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con que dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.**

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **CAPÍTULO VIII EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES**

**Artículo 220.-** Comete el delito de ejercicio indebido de funciones:

- I. **El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí, o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forman parte; y**
- II. **El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público...**

Al que cometa el delito de ejercicio indebido de funciones se le impondrán las siguientes funciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **CAPÍTULO IX TRÁFICO DE INFLUENCIA**

**Artículo 221.-** Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. **El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;**
- II. **Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior; y**
- III. **El servidor público que por sí o por interpósita persona, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.**

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **CAPÍTULO X COHECHO**

**Artículo.- 222.-** Comete el delito de cohecho:

- I. **El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y**

- II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.**

Al que cometa el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

## **CAPÍTULO XII PECULADO**

**Artículo 223.-** Comete el delito de peculado:

- I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa;**
- II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;**
- III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y**
- IV. ...**

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **CAPÍTULO XIII ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO**

**Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiese acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de los dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de

cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **TÍTULO DÉCIMOPRIMERO**

### **CAPÍTULO II**

#### **DELITOS DE ABOGADOS, PATRONOS Y LITIGANTES**

**Artículo 231.-** Se impondrá de dos a seis años de prisión, de cien a trescientos días de multa y suspensión e inhabilitación hasta por un término igual al de la pena señalada anteriormente para ejercer la profesión, a los abogados, a los patronos, o a los litigantes que no sean ostensiblemente patrocinados por abogados, cuando cometan alguno de los delitos siguientes:

- I. Alegar a sabiendas hechos falsos, o leyes inexistentes o derogadas;
- II. Pedir términos para probar lo que notoriamente no puede probarse o no ha de aprovechar su parte; promover artículos o incidentes que motiven la suspensión del juicio o recursos manifiestamente improcedentes, o de cualquier otra manera procurar dilaciones que sean notoriamente ilegales;
- III. A sabiendas y fundándose en documentos falsos o sin valor o en testigos falsos ejercite acción u oponga excepciones en contra de otro, ante las autoridades judiciales o administrativas; y
- IV. Simule un acto jurídico o un acto o escrito judicial, o altere elementos de prueba y los presente en juicio, con el fin obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley.

**Artículo 232.-** Además de las penas mencionadas, se podrán imponer de tres meses a tres años de prisión:

- I. Por patrocinar o ayudar a diversos contendientes o partes con intereses opuestos, en un mismo negocio o en negocios conexos, o cuando se acepte el patrocinio de alguno y se admita después el de la parte contraria;
- II. Por abandonar la defensa de un cliente o negocio sin motivo justificado y causando daño; y
- III. Al defensor de un reo, sea particular o de oficio, que sólo se concrete a aceptar el cargo y a solicitar la libertad caucional que menciona la fracción I del artículo 20 de la Constitución, sin promover más pruebas ni dirigirlo en su defensa.

**Artículo 233.-** Los defensores de oficio que sin fundamento no promuevan las pruebas conducentes en defensa de los reos que los designen, serán destituidos de su empleo. Para este efecto, los jueces comunicarán al jefe de defensores las faltas respectivas.

## **TÍTULO DÉCIMOTERCERO**

### **CAPÍTULO VII**

#### **USURPACIÓN DE FUNCIONES PÚBLICA O DE PROFESIÓN Y USO INDEBIDO DE CONDECORACIONES, UNIFORMES, GRADOS JERÁRQUICOS, DIVISAS, INSIGNIAS Y SIGLAS**

**Artículo 250.-** Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien:

- I. **Al que, sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal;**
- II. **Al que sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedidas por autoridades u organismos legalmente capacitados para ello, conforme a las disposiciones reglamentarias del artículo 5° Constitucional:**
  - a) **Se atribuya el carácter de profesionista;**
  - b) Realice actos propios de una actividad profesional, con excepción de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 4° y 5° Constitucionales;
  - c) Ofrezca públicamente sus servicios como profesionista;
  - d) Use un título o autorización para ejercer alguna actividad profesional sin tener derecho a ello; y
  - e) Con objeto de lucrar, se una a profesionistas legalmente autorizados, con fines de ejercicio profesional o administre alguna asociación profesional;
- III. Al extranjero que ejerza una profesión reglamentada sin tener autorización de autoridad competente o después de vencido el plazo que aquélla le hubiere concedido; y
- IV. **Al que usare credenciales de servidor público, condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias o siglas a las que no tenga derecho.** Podrá aumentarse la pena hasta la mitad de su duración y cuantía, cuando sean de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas Mexicanas o de alguna corporación policial.

**TÍTULO VIGÉSIMO**  
**CAPÍTULO II**  
**INJURIAS Y DIFAMACIÓN**

**Artículo 350.-** El delito de difamación se castigará con prisión hasta de dos años o multa de cincuenta a trescientos pesos, o ambas sanciones, a juicio del juez.

**La difamación consiste: en comunicar dolosamente a una o más personas, la imputación que se hace a otra persona física, o persona moral en los casos previstos por la ley, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien.**

**Artículo 351.-** Al acusado de difamación no se le admitirá prueba alguna para acreditar la verdad de su imputación, sino en dos casos:

- I. Cuando aquélla se haya hecho a un depositario o agente de la autoridad, o a cualquier otra persona que haya obrado con carácter público, si la imputación fuere relativa al ejercicio de sus funciones; y
- II. Cuando el hecho imputado esté declarado cierto por sentencia irrevocable y el acusado obre por motivo de interés público o por interés privado, pero legítimo, y sin ánimo de dañar.

En estos casos se librará de toda sanción al acusado, si probare su imputación.

**TÍTULO VIGÉSIMOSEGUNDO**  
**CAPÍTULO III**  
**FRAUDE**

**Artículo 386.-** Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

El delito de fraude se castigará con las penas siguientes:

- I. Con prisión de tres días a seis meses o de treinta a ciento ochenta días de multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario;
- II. Con prisión de seis meses a tres años y multa de diez a cien veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de diez, pero no de quinientas veces el salario; y
- III. Con prisión de tres a doce años y multa hasta de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario.

**CAPÍTULO III BIS**  
**EXTORSIÓN**

**Artículo 390.-** Al que sin derecho obligue a otra a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días de multa.

**TÍTULO VIGÉSIMOTERCERO**  
**CAPÍTULO I**  
**ENCUBRIMIENTO**

**Artículo 400.-** Se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días de multa, al que:

- I. **Con ánimo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiera, reciba u oculte el producto de aquél a sabiendas de esta circunstancia.**

Si el que recibió la cosa en venta, prenda o bajo cualquier otro concepto, no tuvo conocimiento de la procedencia ilícita de aquélla, por no haber tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien la recibió tenía derecho para disponer de ella, la pena se disminuirá hasta en una mitad;

- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...

**LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

**TÍTULO PRIMERO**  
**DISPOSICIONES GENERALES**  
**CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 1.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.**

**Artículo 2.-** Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. **En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.**

## **LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICOS**

### **TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:**

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...
- VII. **La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y**
- VIII. **En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales.**

**Artículo 7.-** La Secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta Ley para efectos administrativos.

La Contraloría dictará las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta Ley, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría y, cuando corresponda, la de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tales disposiciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 9.- En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.**

**Artículo 11.-** En lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que de ella se deriven, serán aplicables supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

**Artículo 13.- Las dependencias o entidades no podrán financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, cuando éstos vayan a ser objeto de contratación por parte de las propias dependencias o entidades, salvo que, de manera excepcional y por tratarse de proyectos de infraestructura, se**

**obtenga la autorización previa y específica de la Secretaría y de la Contraloría. No se considerará como operación de financiamiento, el otorgamiento de anticipos, los cuales en todo caso, deberán garantizarse en los términos del artículo 48 de esta Ley.**

## **TÍTULO SEGUNDO PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 19.-** Las dependencias o entidades que requieran contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, previamente, verificarán si en sus archivos o en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen trabajos sobre la materia de que se trate. En el supuesto de que se advierta su existencia y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

A fin de cumplimentar lo anterior, la entidades deberán remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebran, así como de sus productos.

La erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, requerirá de la autorización escrita del titular de la dependencia o entidad, así como del dictamen del área respectiva, de que no se cuenta con personal capacitado o disponible para su realización.

## **TÍTULO TERCERO PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES**

**Artículo 26.-** Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

**Artículo 40.-** En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

La selección del procedimiento que realicen las dependencias y entidades deberán fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.

En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

**Artículo 50.-** Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

- I. Aquellas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles; o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

## **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

### **LIBRO SEGUNDO TÍTULO TERCERO CAPÍTULO SEGUNDO FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **Artículo 49.-**

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:
  - a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
  - b) Financiamiento por la militancia;**
  - c) Financiamiento de simpatizantes;**
  - d) Autofinanciamiento; y,
  - e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
  
2. **No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:**
  - a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
  - b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
  - c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
  - d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
  - e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
  - f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y,
  - g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.**
  
3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
4. A Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%.
5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.
6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.
7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:
  - a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:
  - b) Para gastos de campaña:
  - c) Por actividades específicas como entidades de interés público:
  
8. **El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:**
  - a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:
    - I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;
    - II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y,
    - III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.
  - b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:
    - I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;
    - II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos

- promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;
- III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;
  - IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y,
  - V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

#### **Artículo 49-A**

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, **los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento**, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:
  - a) Informes anuales:
    - I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y,
    - II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.
  - b) Informes de campaña:
    - I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;
    - II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;
    - III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.
2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetará a las siguientes reglas:
  - a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;
  - b) Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o a la agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;
  - c) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;
  - d) El dictamen deberá contener por lo menos:
    - I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
    - II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y,
    - III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin.
  - e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;
  - f) Los partidos así como las agrupaciones políticas, podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y,
  - g) El Consejo General del Instituto deberá:
    - I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;
    - II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y,

- III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos.

#### **Artículo 49-B**

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión prevista en el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.
2. La comisión de consejeros, para su eficaz desempeño, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.
3. Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

### **LIBRO QUINTO**

#### **TÍTULO SEGUNDO**

#### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **CAMPAÑAS ELECTORALES**

#### **Artículo 182-A**

1. **Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.**
2. **Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:**
  - a) Gastos de propaganda:
    - I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
  - b) Gastos operativos de la campaña:
    - I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y,
  - c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:
    - I. Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.
3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos por el siguiente concepto:

Para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.
4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:
  - a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:
    - I. El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción 1, del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.
  - b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:
    - I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; y,
    - II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.
5. Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos.

6. (Derogado).

#### **Artículo 183**

1. Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en el artículo 9o. de la Constitución y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente.
2. En aquellos casos en los que las autoridades concedan gratuitamente a los partidos políticos o candidatos el uso de locales cerrados de propiedad pública, deberán estarse a lo siguiente:
  - a) Las autoridades federales, estatales y municipales deberán dar un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos que participan en la elección; y,
  - b) Los partidos políticos deberán solicitar el uso de los locales con suficiente antelación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de ciudadanos que se estima habrán de concurrir, las horas necesarias para la preparación y realización del evento, los requerimientos en materia de iluminación y sonido, y el nombre del ciudadano autorizado por el partido político o el candidato en cuestión que se responsabilice del buen uso del local y sus instalaciones.
3. El Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido, se ostenten con tal carácter.

#### **Artículo 191**

1. Cualquier infracción a las disposiciones contenidas en el presente capítulo será sancionada en los términos de este Código.

### **LEY FEDERAL DE COMPETENCIA**

#### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

**Artículo 3.-** Están sujetos a lo dispuesto por esta ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

**Artículo 5.-** No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación de la materia para proteger sus propios intereses.

#### **CAPÍTULO II MONOPOLIOS Y PRÁCTICAS MONOPÓLICAS**

**Artículo 8.-** Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios.

**Artículo 9.-** Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualesquiera de los siguientes:

- I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;
- III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o
- IV. Establecer, concertar o coordinar posturas de la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.