

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA GLORIA ROMERO LEÓN E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Gloria Romero León y quienes suscriben, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, por el cual se reforma la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción, y se mandató al Congreso a expedir en el plazo de un año, la legislación secundaria entre la que se encontraba la “ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, misma que fue aprobada y publicada el 18 de julio de 2016.

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene por objeto establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos; las faltas administrativas graves y no graves, las sanciones aplicables; los procedimientos para su aplicación, las facultades de las autoridades competentes, así como las sanciones por la comisión de faltas de particulares y los respectivos procedimientos.

En esta ley se determinan los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas y crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Una de las principales exigencias ciudadanas, era conocer los vínculos de los servidores públicos con familiares o socios que pudieran verse beneficiados, e incluso dentro de la denominada 3 de 3 que fue impulsada por organizaciones de la sociedad civil en un esfuerzo ciudadano sin precedentes, se impuso la obligación de presentar la declaración de interés.

El artículo 3, fracción VI, define el *conflicto de interés*. Sin embargo, hay un vacío legal: no precisa los intereses personales, los intereses familiares o de negocios.

En este sentido, y toda vez que en el artículo 58 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece como falta administrativa grave que se actúe bajo conflicto de interés, necesariamente debe remitirse a la definición que se sitúa en el artículo 3, fracción VI, por lo que se propone que el término de intereses personales, familiares o de negocios se defina con claridad y no se preste a interpretaciones confusas.

Resulta pertinente traer al caso la declaración de intereses que, como ya se mencionó, está contenida dentro de la misma Ley General de Responsabilidades, la cual permite publicitar las actividades e ingresos que sean ajenos a la función pública así como los vínculos personales, con esta previsión legislativa se previenen posibles conflictos entre sus intereses públicos y los del sector privado.

La inclusión de una declaración de intereses en el marco de la modificación de las siete leyes que dieron cuerpo al Sistema Nacional Anticorrupción, permitió generar confianza entre los ciudadanos respecto la actividad política que ejercen los servidores públicos y los intereses económicos, financieros o de otro tipo con el que se encuentren relacionados.

Según la *Guía sobre el manejo de conflictos de intereses en el sector público y experiencias internacionales*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el conflicto de interés es definido como el “conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario, donde el funcionario tiene intereses privados y podría ser influenciado incorrectamente, afectando el funcionamiento de sus deberes y responsabilidades oficiales”.

En ese documento, la OCDE señala la siguiente clasificación:

- a) Conflictos de interés: existe un inaceptable conflicto de hecho entre los intereses individuales o privados del funcionario público y sus obligaciones públicas;
- b) Conflictos de interés aparente: existe un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes; y
- c) Conflictos de interés potencial: alude al caso en el que un funcionario público tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro.¹

La OCDE señala además:

Es importante enfatizar que los conflictos de intereses pueden surgir por intereses financieros y no financieros, en otras palabras, puede haber conflictos por el uso del tiempo, pertenencia a ciertas asociaciones, prejuicios, relaciones familiares o de amistad entre otros, contraviniendo el principio de probidad administrativa.

Con relación a los conflictos de intereses relacionados con el ejercicio de otras actividades (financieras o no), éstas no deben perturbar el fiel y oportuno cumplimiento del deber público, y no deben coincidir en horarios de trabajo. En el caso de los cargos de altos directivos públicos que son de dedicación exclusiva, se permite desarrollar actividades docentes dentro de la jornada laboral (único caso) por un máximo de doce horas semanales, con el compromiso de compensar dichas horas. Igualmente, estos cargos, tienen la incompatibilidad de ejercer cargos o funciones unipersonales en los órganos de dirección de partidos políticos.

Consecuentemente, y tomando en cuenta que la labor parlamentaria es igual o más demandante que la de los altos directivos públicos, deben considerarse incompatible las funciones partidarias, la dirección de fundaciones o corporaciones y otras actividades que no sean la docencia.

Tener conflictos de intereses no es un hecho irregular por sí mismo, la manera en la que se manejan o no se manejan es la fuente del ilícito ético o legal, es decir, si no se toman las decisiones correctas se puede vulnerar la norma y estar frente a un delito (tráfico de influencias, uso de información privilegiada, cohecho, etcétera) o bien, si no está regulado, puede ser un acto poco ético. Por lo tanto, las medidas que se adoptan en este ámbito deben enfocarse a prevenir aquellas conductas que van en contra del interés general. Para evitar los conflictos de intereses se deben utilizar sistemas de regulación, prevención, detección, investigación, procesos administrativos o criminales y sanciones.²

Un servidor público se encuentra en una situación de violación administrativa cuando la relación personal de éste con una tercera persona trasgrede el principio de imparcialidad en la decisión que el servidor público tome, beneficiando al particular por encima del interés público.

El concepto genérico incluido en la ley no es suficiente y debemos hacerlo más claro con el fin de que el operador jurídico que corresponda, tenga a la luz de su juicio todos los elementos necesarios para alcanzar una decisión apegada a la justicia.

Las adiciones que se proponen tienen como objeto generar una guía sobre cómo debe manejarse el servidor público frente a un conflicto de interés, y como se debe resolver jurisdiccionalmente respecto al mismo.

Según la OCDE, hay tres tipos de conflicto de interés: el potencial, el cual nace cuando un funcionario tiene algún interés privado que puede dar lugar a que se presente un conflicto futuro si el funcionario en algún momento tienen que asumir en el futuro alguna responsabilidad oficial; el conflicto de interés real existe cuando se entraña un conflicto entre el deber público del servidor y los intereses privados del mismo funcionario, intereses personales que pueden influir directa e indebidamente en el desempeño, deberes y responsabilidades del sujeto.

Por último, debemos hablar del interés aparente, este es cuando en teoría los intereses privados de un servidor público pueden influir indebidamente en su actuar.

Las modificaciones planteadas dan certidumbre y confianza al ciudadano en la transformación que desde esta legislación se busca dar al servicio público.

Para el estudio de la propuesta en curso, es pertinente analizar el cuerpo del dictamen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El dictamen a través del cual se aprobó la Ley General de Responsabilidades señalaba en la exposición de motivos, página 447:

La iniciativa define el conflicto de interés como toda conducta, acción u omisión que implica el provecho de la función pública en beneficio de un interés particular propio o de un tercero o que afecte el desempeño imparcial del Servidor Público en su empleo, cargo o comisión. A fin de evitar un conflicto de interés, se observarán cuando menos las siguientes reglas:

- Todo superior jerárquico conocerá las declaraciones de intereses de los servidores públicos adscritos a su área y evitará hacer de la competencia de cualquiera de estos, asuntos que puedan generar conflictos de intereses.
- Todo servidor público se excusará de conocer o participar del procedimiento o las decisiones de los asuntos en los que considere o deba considerar que existe posibilidad de generar conflictos de intereses.
- Ante la duda fundada, el servidor público, su superior jerárquico o su subordinado consultará al órgano interno de control sobre los casos en que pueda existir conflicto de intereses.
- Establecer mecanismos efectivos para evitar que se de tratamiento preferencial a personas u organizaciones por razón de su afinidad o identificación con entes o servidores públicos, o personas u organizaciones.
- Establecer mecanismos efectivos para evitar el uso en provecho privado de la información o documentación que no sea del dominio público.
- Ningún servidor público aceptará regalos de particulares u otros servidores con quienes se haya relacionado con razón de su función.
- Tampoco aceptará regalos cuya cuantía exceda de treinta unidades de medida y actualización.
- Ningún servidor público aconsejará, integrará o mantendrá inversiones con personas morales con las que se relacione en razón de su función.
- Ningún servidor público realizará gestiones privadas ni litigará, promoverá o patrocinará juicios o procedimientos de similar naturaleza, en contra del Estado o un ente público, con excepción de los que correspondan a su legítimo interés, a los cuales comparecerá por medio de abogado y se deberán hacer del conocimiento del órgano interno de control.³

No obstante lo anterior, y a pesar de la argumentación que detalla el dictamen en comento, no se comprende por qué el conflicto de interés fue definido de una manera tan simple, dejando fuera elementos tales como la delimitación y definición de

- Intereses personales, que no son otra cosa más que la situación cuando con motivo de sus funciones el servidor público deba tramitar, atender o resolver un asunto del que pueda derivarse algún beneficio o evitarse un perjuicio para el propio servidor público.
- Los intereses familiares, los cuales significan que con motivo de sus funciones el servidor público deba tramitar, atender o resolver un asunto del que pueda derivarse algún beneficio o evitarse un perjuicio para el cónyuge, concubina o concubinario, o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles del servidor público.

- Los intereses de negocios, que significan que el servidor público con motivo de sus funciones deba tramitar, atender o resolver un asunto del que pueda derivarse algún beneficio o evitarse un perjuicio para

- a) Terceros con los que el servidor público tenga o haya tenido en el último año relaciones profesionales, laborales, empresariales o comerciales; o

- b) Socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas en esta fracción formen o hayan formado parte.

El dictamen de referencia señala también en la foja 532:

Asimismo, la iniciativa señala que las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el Registro la información correspondiente a los servidores públicos a su cargo; y verificarán la situación o posible actualización de un conflicto de interés, por lo que llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos servidores públicos.⁴

Pese a estas obligaciones, en todo el cuerpo de la ley no se detalla ningún elemento que deba guiar al operador jurídico para verificar la situación o la posible actualización del conflicto de interés, por ello se propone que esta Cámara, a través de sus facultades legislativas colme esta laguna a efecto de posibilitar: en primer término la obligación de las secretarías para estar atentas a posibles conflictos de interés, así como para dar claridad a los servidores públicos de las situaciones que podrían ser consideradas como tales.

Para el doctor Miguel Ángel Gutiérrez Salazar, investigador en la materia, algunos elementos adicionales deben incluirse en la implantación del conflicto de interés, como

- Mecanismos de prevención basados en códigos de ética, códigos de conducta y *cursos de capacitación que ayuden al servidor público a comprender qué es un conflicto de interés y por qué se debe prevenir.*
- *Áreas especializadas* en conflictos de interés que guíen de forma concreta al servidor público sobre cómo debe declarar un conflicto de interés y qué elementos debe precisar (similar a lo que ocurre con la declaración patrimonial).
- La obligación de que se presente una declaración de conflicto de “interés al ingreso al servicio público, o bien en el momento en que éste ocurra o el servidor público estime que puede acontecer”. Aquí también se deben definir las posturas que se adoptarán frente a dicho escenario, como puede ser la inhibición del servidor público de ciertas actividades, su suspensión, o en el caso más extremo, su destitución.
- En la práctica internacional se exige que cuando se manifieste un conflicto de interés, *se haga de la manera más exhaustiva y detallada posible*, para que la autoridad cuente con elementos suficientes y esté en posibilidad de indagar y decidir lo que mejor convenga a la institución. Esto puede significar modificar la esfera laboral del servidor público e incluso su denuncia ante las autoridades disciplinarias e incluso penales.⁵

Una buena redacción del conflicto de interés en el artículo 3º de la ley motivo de análisis, deberá ser más detallada y exhaustiva, en virtud de inhibir cualquier duda tanto de los aquellos que deben observarla, es decir, los servidores públicos, como de aquellos que se encuentran obligados a hacerla cumplir: secretarías y órganos internos de control. Por lo expuesto someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por

...

...

VI. Conflictos de interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

Existen intereses personales, cuando con motivo de sus funciones el servidor público deba tramitar, atender o resolver un asunto del que pueda derivarse algún beneficio o evitarse un perjuicio para el propio servidor público.

Existen intereses familiares, cuando con motivo de sus funciones el servidor público deba tramitar, atender o resolver un asunto del que pueda derivarse algún beneficio o evitarse un perjuicio para el cónyuge, concubina o concubinario, o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles del servidor público.

Existen intereses de negocios, cuando con motivo de sus funciones el servidor público deba tramitar, atender o resolver un asunto del que pueda derivarse algún beneficio o evitarse un perjuicio para

A) Terceros con los que el servidor público tenga o haya tenido en el último año relaciones profesionales, laborales, empresariales o comerciales; o

B) Para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas en esta fracción formen o hayan formado parte.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Consultado en la página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_minuta_ComisionConstitucion_06julio.pdf Fecha de la consulta: 20 de febrero de 2019.

2 Consultado en la página del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_minuta_ComisionConstitucion_06julio.pdf Fecha de la consulta: 20 de febrero de 2019.

3 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene el proyecto de decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. Consultado en http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Dictamen_Leyes_Anticorrupcion.pdf 20 de febrero de 2019.

4 Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene el proyecto de decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. Consultado en http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Dictamen_Leyes_Anticorrupcion.pdf 20 de febrero de 2019.

5 *Los conflictos de interés y la responsabilidad pública en México*, Miguel Ángel Gutiérrez Salazar, consultado en línea: <http://rendiciondecuentas.org.mx/los-conflictos-de-interes-y-la-responsabilidad-publica-en-mexico> 16 de febrero de 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2019.

Diputada Gloria Romero León (rúbrica)