

Conceptos
Fundamentales
sobre **Conflicto
de Intereses**

Directorio

Mtra. Arely Gómez González

Secretaria de la Función Pública

Dr. Eber Omar Betanzos Torres

Subsecretario de la Función Pública

Lic. José Gabriel Carreño Camacho

Subsecretario de Responsabilidades Administrativas
y Contrataciones Públicas

Lic. Ana Laura Arratia Pineda

Subsecretaria de Control y Auditoría de la Gestión Pública

Mtro. Silvano Espíndola Flores

Oficial Mayor

Mtro. Christian Noé Ramírez Gutiérrez

Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control

Lic. Salvador Sandoval Silva

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

Lic. Dante Preisser Rentería

Titular de la Unidad de Vinculación
con el Sistema Nacional Anticorrupción

Lic. Andrés de Jesús Serra Rojas Beltri

Contralor Interno

Mtro. Jorge Meneses Portuguez

Coordinador de Asesores

Dr. Luis García López-Guerrero

Titular de la Unidad de Ética, Integridad Pública
y Prevención de Conflictos de Intereses

Mtro. Julio Adalid Herrera Lozano

Director General de Comunicación Social

CONCEPTOS FUNDAMENTALES
SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

CONCEPTOS FUNDAMENTALES
SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Eber Omar Betanzos Torres
Luis Refugio García López-Guerrero
Ana Elda Palacios Canudas

© Secretaría de la Función Pública

Secretaría de la Función Pública
Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn
Del. Álvaro Obregón, C.P. 01020,
Ciudad de México.

Primera edición, febrero 2018

ISBN: 978-607-96152-3-9

Índice

Presentación.	7
Introducción.	11
I. Antecedentes sobre las medidas para prevenir el conflicto de intereses.	15
II. ¿Qué es un Conflicto de Intereses?	23
III. Conflicto de intereses de acuerdo con la OCDE.	23
III.1 Acotaciones sobre el concepto.	25
IV. Conflicto de intereses y otras conductas.	25
V. ¿Cómo identificar una situación que puede constituir conflictos de intereses?	30
V.1 Capacitaciones.	31
V.2 Definiciones.	31
V.3 Zonas de riesgo.	33
V.4 Cuestionarios y Formularios.	35
V.5 Constancias de Intereses.	38
VI. ¿Qué se debe hacer ante una situación que puede constituir un conflicto de intereses?	40
VI.1 ¿Qué debe hacer una persona servidora pública en conflicto de intereses?	40
VI.2 ¿Qué se debe hacer si se detecta que otra persona servidora pública puede estar en conflicto de intereses?	41

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Índice

VI.3	¿Qué debe hacer la o el superior jerárquico(a)?	41
VII.	Casos sobre conflicto de intereses.	42
VII.1	Caso 1. Selección de personal y conflicto de intereses.	43
VII.2	Caso 2. Contratación de empresas de familiares.	43
VII.3	Caso 3. Obsequios indebidos y conflictos de intereses.	44
VII.4	Caso 4. Viáticos, participación en eventos y conflictos de intereses.	45
VII.5	Caso 5. Influencia indebida en procesos de contrataciones.	46
VII.6	Caso 6. Uso de Información privilegiada para beneficio personal.	47
VII.7	Caso 7. Conflicto de Intereses en Procesos de Evaluación y Auditoría.	48
VII.8	Caso 8. Beneficios Económicos y Conflictos de Intereses.	48
VII.9	Caso 9. Uso Indebido del cargo público para beneficio particular.	49
VIII.	Casos internacionales sobre la gestión del conflicto de intereses.	50
VIII.1	Reflexiones sobre los casos internacionales.	58
VIII.2	Reflexiones sobre el caso de México.	59
	Conclusiones.	61
	Glosario.	62
	Bibliografía.	64
	Anexo: Formato para excusarse e informar al superior jerárquico.	69

Presentación

La Secretaría de la Función Pública ha elaborado el presente libro para facilitar la comprensión, identificación y gestión adecuada de situaciones en las que existen intereses en conflicto, a través de información y herramientas que las y los servidores públicos y la ciudadanía puedan aplicar en su vida cotidiana. Con ello se pretende aumentar la comprensión del concepto para fomentar un debate público informado en el tema.

Es importante señalar que este libro no sólo está dirigido a las personas servidoras públicas, sino también al sector privado, a organismos de la sociedad civil y a la ciudadanía, que tengan el interés de conocer en qué consiste el conflicto de intereses, cómo se define, cómo se puede prevenir y gestionar, de acuerdo con la normatividad mexicana.

Para cumplir con el objetivo expuesto, el texto se divide en ocho secciones que buscan exponer y analizar el conflicto de intereses desde distintas perspectivas. La sección I aborda una revisión histórica del concepto; la sección II define y expone lo establecido en la normatividad mexicana en la transición de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la sección III señala lo que establece la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en la materia; y en la sección IV se diferencia el concepto de conflicto de intereses respecto a otras conductas asociadas a la corrupción.

A partir del apartado V se exponen temas más prácticos, por ejemplo, cómo identificar una situación que pueda constituir intereses en conflicto; en la parte VI se explica qué deben hacer un/a servidor/a público/a y su superior jerárquico si se presenta una situación que podría implicar intereses en conflicto; y, finalmente, en los apartados VII y VIII se exponen casos prácticos y las normatividades de otros países en materia de identificación, prevención y gestión de conflictos de intereses.

Con la publicación de este material se espera que, a las y los lectores, sean ciudadanos(as) o personas servidoras públicas, les sea de utilidad para lograr una mayor comprensión del conflicto de intereses. Adicionalmente, se espera que el conocimiento adquirido contribuya a que otros organismos públicos y de la sociedad civil encuentren puntos de reflexión para profundizar en la investigación y creación de contenido para potenciar el proceso de implementación de políticas públicas en la materia.

Mtra. Arely Gómez González
Secretaria de la Función Pública

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

En COPARMEX consideramos que el binomio corrupción e impunidad que tanto daño le ha causado al país, especialmente a los más desfavorecidos, sólo puede ser acotado eficazmente si lo atendemos desde sus raíces los sectores público, privado y social.

Por eso, hemos impulsado junto con los diversos actores públicos, privados y sociales, una Ruta Contra la Corrupción, que ha implicado un trabajo serio, tal como se establece en la Ley General de Responsabilidades Administrativas al incluir capítulos sobre la responsabilidad de los particulares en la prevención y sanción de actos de corrupción.

Compartimos con la Secretaría de la Función Pública los esfuerzos que se orientan a desarrollar las capacidades de las personas servidoras públicas, así como de los particulares en materia de ética e integridad.

Celebramos esta acción, para la prevención de conflictos de intereses, como una herramienta de apoyo y guía para la toma de decisiones de las y los servidores públicos y los particulares.

Gustavo A. de Hoyos Walther

Presidente Nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana

El presente trabajo constituye un esfuerzo inédito por hacer llegar tanto al sector público como al sector empresarial –de manera especial a las pequeñas empresas–, una guía práctica sobre cómo mitigar y prevenir los conflictos de intereses porque, entre otras razones, en México es relativamente reciente su observancia y muy pocas empresas tienen lineamientos específicos y guías tan elaboradas para prevenirlo. Aunque existen leyes, tratados y lineamientos internacionales para prevenir actos de corrupción, por primera vez en México se han establecido las faltas administrativas graves para los particulares, personas físicas y morales, en la ley.

La prevención de la corrupción en el sector empresarial implica para la empresa, no solamente una cuestión ética y de integridad, también constituye una buena práctica en el sentido económico ya que, en caso de incurrir en algún acto de corrupción, no solo conllevará pérdidas económicas y de prestigio, sino incluso podrá ser disuelta, en caso de cometer faltas administrativas graves, como lo establece el Art 81. Fracción II de la misma Ley General de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, en el caso de las personas físicas, las faltas administrativas graves –que incluyen el conflicto de interés– la ley contempla sanciones económicas e indemnización para daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal.

El libro señala los incidentes en los que ocurre un conflicto de intereses y desarrolla de manera sencilla lo expuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas a través de casos prácticos, desde cómo identificarlos en el proceso de selección del personal hasta aquellos en los que se utilizó información privilegiada para beneficio propio.

Por lo anterior, nos parece de vital importancia el trabajo conjunto realizado con la Secretaría de la Función Pública y confiamos servirá para la prevenir la corrupción en México.

Alejandro Ríos Rippa

Director de Ética Corporativa de IEnova y
Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción de COPARMEX

Introducción

La problemática en torno al conflicto de intereses cobra cada vez mayor relevancia a escala nacional e internacional debido al impacto negativo que puede tener en la imparcialidad de la toma de decisiones de las y los servidores públicos. El conflicto de intereses, al no ser debidamente identificado y atendido, puede derivar en faltas administrativas o delitos cometidos por las personas servidoras públicas, así como tener implicaciones y consecuencias negativas en materia de integridad pública, funcionamiento de las instituciones y legitimidad de los gobiernos.

En México, la preocupación porque las decisiones en el sector público no resulten afectadas por los intereses privados de las y los servidores públicos, es cada vez mayor. Puede afirmarse que las reformas constitucionales, políticas y programas recientemente impulsados por el Gobierno de la República en aras de combatir la corrupción, responden al fuerte descontento y exigencia de la ciudadanía por mayores esfuerzos en el fomento de una cultura de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la administración pública.

Debido a los altos niveles de percepción de corrupción, así como por el creciente descontento y desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, conceptos como “conflictos de intereses” se tornan susceptibles a la exposición inmediata al escrutinio público. Sin embargo, es importante reconocer que existen muchos “lugares comunes” sobre el término, e incluso, un uso arbitrario de éste. En este sentido, es frecuente confundir una situación de conflicto de intereses con un acto de corrupción u otras conductas. Por ello, resulta de gran relevancia informar y divulgar una definición precisa del término y separarlo de las definiciones erróneas o confusiones con otro tipo de actos o conductas, aunque estos, en efecto, constituyan actos irregulares, ilícitos o corruptos.

La sociedad no es un ente monolítico o único, se compone de diferentes grupos, organizaciones y ciudadanos(as) donde cada uno defiende legítimamente sus propios intereses. A su vez, cada individuo interviene en la sociedad desde los distintos roles que puede llegar a desempeñar a lo largo de las facetas de su vida. Las personas servidoras públicas, como miembros de la sociedad y como individuos, cuentan con intereses personales. Así, un conflicto puede ocurrir cuando los intereses de una persona servidora pública chocan o interfieren con los intereses y objetivos de la institución pública afectando indebidamente su trabajo y responsabilidades. Al resultado de lo anterior se le llama conflicto de intereses.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

El conflicto de intereses, como fenómeno complejo, requiere de una solución que comprenda la dimensión pedagógica, ética y social de la problemática. Este tipo de dificultad se atiende de mejor manera desde el lado de la prevención, educación y participación social. Por lo anterior, este libro busca aumentar la comprensión del concepto para fomentar un debate público informado en el tema, con ciudadanos(as) y personas servidoras públicas.

Para lograr una Administración Pública más íntegra, transparente y eficiente, es necesario articular medidas desde una perspectiva sostenible, educativa y preventiva. A su vez, es necesario contar con la voluntad y cooperación de servidores y servidoras públicas y de la sociedad civil; estando informados sobre las obligaciones y consecuencias que conlleva no actuar conforme a la ley ante un caso de conflicto de intereses.

Que las personas servidoras públicas, la ciudadanía y el sector privado comprendan dicha problemática, permitirá aumentar la vigilancia, crear conciencia, prevenir y cambiar comportamientos a largo plazo. Para ello resulta crucial contar con la participación social en la materia.

Es importante señalar que los casos de conflictos de intereses se pueden presentar tanto en el ámbito privado, como en el público. Para efectos del presente libro, el conflicto de intereses, así como los conceptos asociados a la corrupción, se delimitará al ámbito público, sin excluir la participación de los agentes sociales o privados en el tema.

En este libro parte de la premisa de que se necesita de cuatro elementos básicos para que se presente un conflicto de intereses: 1) una persona servidora pública o institución pública; 2) intereses privados (familiares, personales o de negocios), 3) intereses públicos (desempeño del cargo, recursos públicos, objetivos de la agencia gubernamental o institución pública), 4) un enfrentamiento o contradicción de intereses que pueden afectar la imparcialidad, objetividad e independencia de las funciones, de la persona servidora, que debe desempeñar en el ejercicio de su cargo, o al cumplir los objetivos de una institución pública.

Cabe señalar que, en el momento de la elaboración y redacción del presente texto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor el 19 de julio de 2017, y como consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos quedó abrogada. Debido a lo anterior, el texto “Conceptos Fundamentales sobre Conflictos de Intereses” busca constituirse

como un libro de transición entre la vigencia de ambas legislaciones y por ello se considera relevante exponer lo establecido en lo referente al conflicto de intereses.

Adicionalmente, este libro pretende contribuir en el fomento de una cultura en materia de transparencia, rendición de cuentas, legalidad, ética e integridad pública. Está dirigido a las personas servidoras públicas y a la sociedad en general que quieran informarse y tener un rol activo en el mejoramiento de la función pública y en la prevención e identificación de conflictos de intereses.

I. Antecedentes sobre las medidas para prevenir el conflicto de intereses

Las medidas que toman los gobiernos para resolver las amenazas a la imparcialidad en la toma de decisiones de las personas servidoras públicas, como el conflicto de intereses o la incompatibilidad laboral, cuentan con antecedentes legales y algunos orígenes normativos en común. Esto se debe a que dichos fenómenos están relacionados en cierto nivel. Por ejemplo, el conflicto de intereses puede implicar una falta de imparcialidad en sus funciones o puede conducir a actos de corrupción.

Como señala Jaime Cárdenas en “Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés”¹, la búsqueda de soluciones al conflicto de intereses, así como de otras amenazas a la imparcialidad de las decisiones de las y los servidores públicos, puede remontarse hasta los orígenes del derecho romano con la Lex Claudia, la cual prohibía a los senadores poseer navíos y dedicarse al comercio marítimo, como una medida para evitar conflictos de intereses. También, en el Imperio Español los comuneros en la Junta de Tordesillas elevaron una petición a los reyes de Castilla y Aragón en 1520, solicitando prohibir a los procuradores aceptar por sí, o por terceros, regalos de los Reyes dirigidos a ellos, sus cónyuges, hijos o parientes, pues estos funcionarios sólo podrían recibir el salario correspondiente a su cargo.²

Respecto a la incompatibilidad, -es decir, la imposibilidad de una persona servidora pública de tener dos cargos o empleos contradictorios- sus orígenes pueden encontrarse desde 1812 en la Constitución de Cádiz y, posteriormente, en el artículo noveno del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. En esta última, citando nuevamente a Jaime Cárdenas, se “determinaba que el poder se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que pudiesen reunir dos o más de ellos en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Después de esa norma en las principales constituciones del país, las normas sobre incompatibilidades han estado presentes en las leyes fundamentales.”³

Es importante señalar que una de las finalidades principales de la figura de incompatibilidad es evitar o, por lo menos, prevenir los conflictos de intereses, la corrupción, el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada por

1 Jaime Cárdenas, “Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés” en Sandoval, Irma E., (coord.) Corrupción y Transparencia, Debatido las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, México D.F., UNAM Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI, 2009, p. 377.

2 Ibidem.

3 Ibid, p. 380

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

las personas servidoras públicas, sin importar el ámbito administrativo, ya sea ejecutivo, legislativo o judicial, para beneficiarse. Por lo anterior, en los primeros intentos de implantar medidas en contra de la incompatibilidad y demás acciones arbitrarias por parte de servidores públicos, también se pueden encontrar los orígenes de las medidas preventivas del conflicto de intereses.

En el siglo XX uno de los esfuerzos del gobierno posrevolucionario mexicano en regular las acciones y responsabilidades de las personas servidoras públicas se materializó en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917. En los artículos 108 al 114, se establecieron los principios rectores de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos como los procedimientos de juicio ante delitos graves o comunes, la vigencia del fuero para funcionarios y el indulto, las responsabilidades a las que están sujetos los servidores públicos y se establecía que ante demandas civiles ningún funcionario público podía gozar de fuero o inmunidad. A la fecha, el Título Cuarto de la CPEUM mantiene esos mismos principios rectores en la materia.

Como establecen Gillian Peele y Robert Kaye en “La regulación de los conflictos de interés: Asegurando la rendición de cuentas en el Estado Moderno”, en los años setenta hubo grandes reformas institucionales, incluyendo la imposición de controles sobre el manejo de presupuestos y de las actividades de los funcionarios, para evitar el mal uso de los recursos públicos. Dichas acciones se complementaron en la década de los ochenta en la que se observó una creciente inquietud por fortalecer la rendición de cuentas con mejores métodos de control y la introducción de importantes agencias de auditoría y rendición de cuentas.

En el año 1982 se reformaron los artículos constitucionales 108, 109, 112, 113 y 114 de la CPEUM, para ampliar los principios constitucionales bajo los cuales deben regirse las y los servidores públicos, los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En la misma década hubo grandes reformas a la administración pública, particularmente a partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).⁴ En esta última ley, en su artículo 47, fracción XV, y en el Artículo 88, se menciona por primera vez, de manera explícita, el término “conflicto de interés”.

4 Gillian Peele y Robert Kaye, “La regulación de los conflictos de interés: Asegurando la rendición de cuentas en el Estado Moderno”, en Sandoval, Irma E., (coord.) *Corrupción y Transparencia, Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México D.F., UNAM Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI, 2009, p. 485

En los años noventa se crearon instituciones para la modernización de la administración pública y combate a la corrupción; para ello se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). De acuerdo con Peele y Kaye, la SECOGEF fue creada como un ministerio para “abrir la campaña contra la corrupción y llevar a cabo más auditorías objetivas y manejar las quejas ciudadanas contra el gobierno, así como tener el poder de disciplinar a funcionarios públicos por mala conducta”.⁵

La SECODAM, creada en la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se basó también en una visión modernizadora de la administración pública y destacó la introducción de tecnologías de la información y la reestructuración de organizaciones. Los resultados de las acciones de ambas secretarías se enfocaron en la mejora de los servicios públicos y la eliminación de burocracia implicada en corrupción. Según documentan Peele y Kaye, adicionalmente, la SECODAM introdujo el Sistema para la Declaración Patrimonial (DeclaraNet) basado en Internet para que las y los funcionarios declararan sus activos, inicialmente de manera voluntaria, hasta el año 2002 en que la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) la hizo obligatoria.⁶

Desde entonces se le ha prestado mucha atención a iniciativas para el fortalecimiento de estructuras éticas en la administración pública y a formas de regulación de los conflictos de intereses a nivel internacional, nacional e incluso local. Peele y Kaye también afirman que, cada vez y con mayor frecuencia, organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Americanos, la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial (BM), concentran su atención en la gestión de conflictos de intereses y la promoción de la integridad pública. Dichos organismos también han sido instrumentales en el desarrollo de herramientas, marcos de evaluación y otros mecanismos para implementar este tipo de reformas.⁷

México se ha sumado a este interés por reformar la administración pública en el país en los últimos años. Sin embargo, como bien señalan Peele y Kaye, la corrupción persiste como un reto a la consolidación de la transición mexicana a la democracia. A partir de 2002 se llevaron a cabo múltiples reformas para promover

5 *Ibidem.*

6 *Ibid.*, p. 486

7 *Ibid.*, p. 443-444

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

la transparencia y el derecho a la información, así como distintos esfuerzos para generar un cambio cultural en la administración pública y así combatir la corrupción. En el año 2002 se expidieron dos leyes: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁸ y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).⁹ Ambas legislaciones constituyen dos pilares fundamentales en la lucha contra la corrupción, pues brindaron fundamento jurídico al derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, proporcionando sustento a los principios que deben observar las personas servidoras públicas en el desempeño de sus funciones.

El país no tiene una ley específica en materia de conflictos de intereses; sin embargo, en la CPEUM, en los códigos de procedimientos civiles y penales y en otras legislaciones, se determinan ciertos lineamientos sobre las obligaciones que las personas servidoras públicas deben tener al desempeñar sus funciones. Las legislaciones que tuvieron gran relevancia en esta materia fueron la LFRSP y la LFRASP. En esta última se definió, en el año 2002, el conflicto de interés en su artículo 8, fracción XII como la situación en que “los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño de su empleo, cargo o comisión.”

Adicionalmente a las disposiciones ya mencionadas, existen otras normas sobre conflicto de intereses en el ámbito de contrataciones públicas, procedimientos administrativos, obras públicas, así como de carácter penal, de aplicación especial en sectores como el energético, el científico y tecnológico, y el financiero. Existen también normas dirigidas al Poder Judicial, a la Auditoría Superior de la Federación, e incluso al propio sector privado.

Si bien es cierto que la mayoría de los preceptos en la materia no emplean, de manera expresa, el término “conflicto de interés”, las conductas a las que se refieren coinciden claramente con las características distintivas del mismo. A manera de ejemplo, se pueden citar las siguientes normas que se refieren a las obligaciones principales que tienen las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal respecto al concepto que nos interesa.

8 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación (DOF) 11 junio 2002. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002

9 *Ibidem*.

- Artículo 8 fracciones XI, XII, XIV, XX, XXII y XXIII de la LFRASP
- Artículo 9 de la LFRASP
- Artículos 21, 22 y 24 de la LFPA
- Artículo 50 fracciones I y II de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Artículo 51 fracciones I y II de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Artículos 220 y 222 del Código Penal Federal
- Artículos 51 fracción I inciso d) y antepenúltimo párrafo de la Ley de Ciencia y Tecnología
- Artículo 26 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Como otro antecedente en materia de combate a la corrupción y prevención de conflictos de intereses, cabe destacar que el 2 de febrero de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó Ocho Acciones Ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de interés.

La primera acción ejecutiva consiste en la obligatoriedad de presentar una declaración de intereses la cual se deberá presentar, según el caso, en cuatro momentos: al iniciar un cargo público, su actualización anual, al finalizar su cargo o cuando la persona servidora pública considere que dadas las circunstancias se puede presentar un conflicto de intereses.

La segunda, consiste en la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI)¹⁰, la cual tiene como objetivos brindar asesoría y fungir como órgano de consulta; dar seguimiento y evaluar la operación y funcionamiento de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, emitir opiniones sobre la posible actualización de conflictos de interés y formular políticas en materia de ética, integridad pública y prevención de conflicto de intereses.

¹⁰ En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 19 de julio de 2017 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se modifica la denominación a Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI).

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

La elaboración y emisión de Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública constituye la tercera acción ejecutiva, junto con el rediseño del Código de Ética de la Administración Pública Federal.

Con el fin de transparentar y modernizar la regulación de los procedimientos de contrataciones públicas, la cuarta acción ejecutiva consistió en la emisión del Protocolo de Actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones. El Acuerdo que emite este Protocolo de Actuación se publicó en el DOF el 20 de agosto de 2015 y se modificó dos veces, el 19 de febrero de 2016 y el 28 de febrero de 2017. En la misma materia, la quinta acción instruyó la integración de un registro nacional de las y los servidores públicos que intervienen en los procedimientos mencionados. Dicho registro permite la identificación y clasificación del nivel de responsabilidad de la persona servidora pública en dichos procesos.

La sexta acción ejecutiva implicó la creación de una Ventanilla Única para la realización de trámites y servicios de índole federal, como un mecanismo para reducir los espacios a la corrupción al limitar al máximo la interacción entre personas servidoras públicas y ciudadanía o particulares.

Con el objetivo de facilitar la identificación de proveedores sancionados por el Gobierno de la República, como la séptima acción se publicó un Registro Nacional más completo y actualizado en la materia.

Finalmente, como la octava acción ejecutiva, se ampliaron mecanismos de colaboración con el sector privado y la ciudadanía con el fin de identificar procesos y trámites más vulnerables a los conflictos de intereses y la corrupción. Mecanismo necesario para incentivar una cultura de transparencia y combate a la corrupción.¹¹

En la actualidad se han implementado, entre las ya mencionadas, diversas acciones para el combate a la corrupción. El 27 de mayo de 2015, se realizó una reforma al artículo 113 constitucional con la cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción

11 Portal de Presidencia de la República, “Anuncia el Presidente Enrique Peña Nieto un conjunto de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y los conflictos de interés” (2 febrero 2015) disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-un-conjunto-de-acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-los-conflictos-de-interes> (Consultado:14 diciembre 2016)

de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos. Adicionalmente, en el mismo año se creó, por un lado, el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) y, por otro, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

En julio de 2015 se firmaron las Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF, mismas que constituyen un marco que permite a los y las integrantes del Sistema, orientar su trabajo estableciendo las bases de coordinación con el SNA. El SNF “es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan instituir un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización. Lo anterior con el fin de trabajar bajo un mecanismo de coordinación estructurado con una misma visión profesional, con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas”.¹²

El SNF tiene como objetivo brindar una estructura a los principios y actividades que apoyarían a la coordinación eficaz entre las entidades gubernamentales de auditoría de México. Este sistema busca coordinar a todos los integrantes del SNF; homologar condiciones para que las y los integrantes del SNF desempeñen sus funciones bajo las mismas condiciones y capacidades; establecer, revisar y actualizar las normas profesionales de auditoría gubernamental con base en las normas de la International Organization of Supreme Audit Institutions; definir estrategias para las actividades propias de la auditoría gubernamental; promover la evaluación de los sistemas de control interno; establecer medidas de fortalecimiento institucional; impulsar el cumplimiento de la Ley General de Contabilidad y la participación social en la gestión de los recursos federales transferidos.¹³

En mayo de 2015 se publicó en el DOF la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6° de la Constitución. En dicha legislación se instituye el SNT, el cual pretende constituirse en el espacio para generar una política pública integral, ordenada, articulada, con visión nacional y con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el país.¹⁴

12 Bases Operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, México, D.F. 2015, disponible en: [http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-\(sitio-web\).pdf](http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-(sitio-web).pdf) (Consultado 14 diciembre 2016)

13 Sistema Nacional de Fiscalización, disponible en: <http://www.snf.org.mx/> (Consultado: 14 diciembre 2016)

14 Sistema Nacional de Transparencia, disponible en: <http://snt.org.mx/> (Consultado: 14 diciembre 2016)

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

El SNT tiene como objetivos la organización de esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. De igual manera busca coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.¹⁵

Es importante destacar que el 18 de julio de 2016 se aprobó el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, es importante señalar que la LFRASP fue abrogada el 19 de julio de 2017, momento en que entró en vigor la LGRA.

También se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Adicionalmente, se reformaron y adicionaron las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno del Ejecutivo federal
- Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- El artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal
- El artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El propósito de esta primera sección fue hacer una recapitulación de las medidas y políticas que se han adoptado a lo largo de la historia del país para prevenir la corrupción. Al respecto, se destacaron los distintos conceptos que acompañaron las diversas legislaciones y fases de las políticas anticorrupción, desde la incompatibilidad hasta el conflicto de intereses. La debida gestión del último es un elemento intrínseco en la prevención de la corrupción, algo fundamental que debe considerarse en la implementación e interpretación de las nuevas legislaciones en la materia, así como en la primera fase de conformación del SNA.

15 Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en: http://www.cevat.org.mx/recursos_revision/snt.php (Consultado: 4 agosto 2017)

II. ¿Qué es un Conflicto de Intereses?

Aunque no hay un concepto definitivo o único del conflicto de intereses, en nuestro marco jurídico se puede encontrar una definición.

La LGRA, en su artículo 3, fracción VI de esta nueva legislación, se entiende por “Conflicto de Interés” como: “[l]a posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”¹⁶. Cabe señalar que dicha definición es similar a la LFRASP, no obstante se incorpora el concepto de objetividad en cuanto al desempeño que debe brindar la persona servidora pública.

III. Conflicto de intereses de acuerdo con la OCDE

El concepto de conflicto de intereses que emplea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos posee una amplia aceptación a nivel internacional. Como se mencionó previamente, no hay un concepto específico o único, sin embargo, la OCDE ofrece una definición que permite reconocer el fenómeno y distinguir tres diferentes tipos de conflictos, como se observa a continuación.

Tabla 1. Tipos de Conflicto de Intereses según la OCDE

Tipo	Descripción	Ejemplo
Real	Conflicto entre el deber público y los intereses privados de un(a) funcionario(a) público(a), en el que el/la mismo(a) funcionario(a) tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.	La Directora General de una unidad administrativa es integrante del comité de selección de la dependencia donde trabaja, y acaba de enterarse de que su sobrina está concursando una plaza para la misma Secretaría.
Aparente	Cuando aparentemente los intereses privados de un(a) funcionario(a) público(a) pueden influir indebidamente en el desempeño de sus obligaciones. Aunque realmente no sea el caso, puede generar sospechas que dañan la imagen de la persona servidora pública.	El hijo de la titular del área de adquisiciones en una Secretaría, es compañero de clases del hijo de un empresario que recientemente ganó una licitación pública en la misma dependencia. Tanto la funcionaria como el licitante desconocen esta situación hasta que un periódico local lo publica como un supuesto caso de corrupción.

¹⁶ Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, publicada DOF, 18 julio 2017. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Tipo	Descripción	Ejemplo
Potencial	Un(a) funcionario(a) público(a) tiene intereses privados susceptibles de provocar que en el futuro éste/ésta incurra en un conflicto de intereses real.	Una persona trabaja en una institución pública como supervisor de las condiciones sanitarias de restaurantes. Su hermano acaba de casarse con la propietaria de un restaurante.

Fuente: elaboración de la UEIPPCI con información de la OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, a toolkit*, OECD Publishing, París, 2005

Cabe mencionar que la OCDE al referirse a “conflicto de intereses” su definición se apega al tipo “real”, es decir, “un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un/a funcionario/a público/a, en el que el/a administrativo/a o empleado/a tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales”.¹⁷ Es decir, la tipología adicional que ofrece este organismo –aparente y potencial- tiene la función de ejemplificar situaciones que podrían despertar dudas o situaciones que pueden repercutir en la legitimidad de la institución y la reputación de la persona servidora pública.

Es de gran relevancia no olvidar que las implicaciones o consecuencias derivadas de un conflicto de intereses, del tipo aparente o potencial, pueden llegar a afectar de la misma forma que uno real. Si la detección y manejo de un conflicto de intereses potencial o aparente no es el correcto, la legitimidad o credibilidad institucional pueden verse igualmente o más afectadas o mermadas, como si el conflicto presentado fuera del tipo real. Por lo anterior, es de suma importancia otorgarle la misma consideración a los casos que se presenten, sin importar su tipificación, y gestionarlos de acuerdo con lo establecido en la normatividad mexicana.

Para efectos del presente texto, se expone la tipología de conflictos de intereses de manera ilustrativa, es decir, para que el lector o lectora, tenga conocimiento de otras conceptualizaciones sobre el conflicto de intereses. No obstante, la persona servidora pública deberá apegarse a lo establecido en la LGRA a partir del pasado 19 de julio de 2017.

¹⁷ OCDE, *Managing conflict of interest: OECD Guidelines and Country Experiences 2015*, OECD Publishing, París, 2003, p. 24.

III.1 Acotaciones sobre el concepto

Una aclaración muy acertada que aporta el gobierno de Nueva Zelanda en la materia, es que un conflicto de intereses puede ser positivo o negativo. Positivo cuando la parcialidad del actuar de la servidor público o la servidora pública se traduce en el beneficio de alguien, y negativo, cuando esta actuación es en detrimento de otro.¹⁸

Un conflicto de intereses no implica de facto una acción errónea o ilegal, pero debe ser propiamente identificado y tratado de manera transparente y efectiva. Cuando un conflicto de intereses se ignora, se actúa indebidamente y de manera deliberada sobre éste o influye en ciertas decisiones, las conductas o acciones (no el conflicto en sí) se pueden interpretar como ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias o bien, derivar en otras conductas que violan la ley. Es decir, ante un acto de corrupción consumado, por lo general, le antecede un conflicto de intereses.¹⁹

IV. Conflicto de intereses y otras conductas

Como se ha señalado, el conflicto de intereses es una situación en la que se encuentra o puede encontrarse una persona servidora pública. Ello no implica de facto una falta administrativa o delito por sí mismo, pero debe ser propiamente identificado y tratado de manera transparente y efectiva, tal y como se explicará adelante en la sección VI. Lo que puede derivar en responsabilidad administrativa es no atender dicha problemática (identificarlo, informarlo, excusarse, etc.) y de ello pueden surgir otras conductas asociadas a la corrupción.²⁰

Por lo anterior, resulta de gran importancia poder discernir entre una conducta y otra debido a que las implicaciones y consecuencias dependen de las circunstancias y las decisiones tomadas por la persona servidora pública. En el caso de la corrupción, generalmente se requiere un acuerdo entre al menos dos personas y algún pago, soborno o ventaja de algún tipo. En cambio, un conflicto de intereses surge cuando una persona puede tener la oportunidad de anteponer sus intere-

18 Gobierno de Nueva Zelanda, Quick-Guide: Conflicts of Interest, Nueva Zelanda, 2011

19 A partir de esta sección y a lo largo del documento se hace referencia a la siguiente Guía: UEIPPCI - SFP, *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflicto de interés de los servidores públicos*, versión enero 2017, p. 7. Dicho documento fue elaborado por la UEIPPCI, misma que emite este libro.

20 UEIPPCI – SFP, enero 2017, *Op. Cit.* p. 9

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

ses privados a sus deberes profesionales. Es decir, un conflicto de intereses tiene el potencial de volverse un acto de corrupción.²¹

El concepto de conflictos de intereses y el de corrupción están relacionados de manera intrínseca. Paul Catchick y Susan Rose-Ackerman argumentan que las definiciones de corrupción y conflictos de intereses muestran que todo acto de corrupción comprende un conflicto de intereses. Es decir, éste existe cuando una persona servidora pública puede abusar de su posición para obtener una ganancia privada, mientras que la corrupción existe cuando una persona servidora pública abusa de su posición para obtener una ganancia privada. Por lo tanto, podemos concluir, que un conflicto de intereses no siempre lleva a un acto de corrupción, pero que un acto de corrupción siempre requiere un conflicto de intereses.²²

Es importante comentar que la OCDE, dentro de su definición, señala que cuando la labor de un o una funcionaria se ha visto comprometida por sus intereses personales, es decir, que un conflicto de intereses generó un acto de corrupción, ese comportamiento ya no debe ser llamado como tal.

Es común que el conflicto de intereses sea confundido con otro tipo de conductas, como tráfico de influencias o ejercicio abusivo de funciones. A continuación, se presenta una tabla para facilitar la diferenciación de conflictos de intereses de otras conductas.

Tabla 2. Conflictos de intereses y otras conductas

Conducta	Definición
Conflictos de Intereses	Artículo 3 de la LGRA: “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.” (entró en vigor el 19 de julio de 2017).

²¹ *Ibidem*.

²² Catchick, Paul, “Conflict of interest: gateway to corruption”, *ACFE European Fraud Conference*, 2014, Consultado el 5 de marzo 2017, disponible en: http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/european/Course_Materials/2014/cpp/2B-Paul-Catchick.pdf y Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Conflict of interest en Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2014.

Conducta	Definición
Utilización indebida de información	<p>Artículo 55 de la LGRA: "Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento."</p>
Abuso de funciones	<p>Artículo 57 de la LGRA: "Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público."</p> <p>Artículo 220 del Código Penal Federal: "Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones.</p> <p>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 formen parte; 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 o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción [...]."</p>
Actuación bajo Conflicto de Interés	<p>Artículo 58 de la LGRA: "Incorre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal."</p>

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

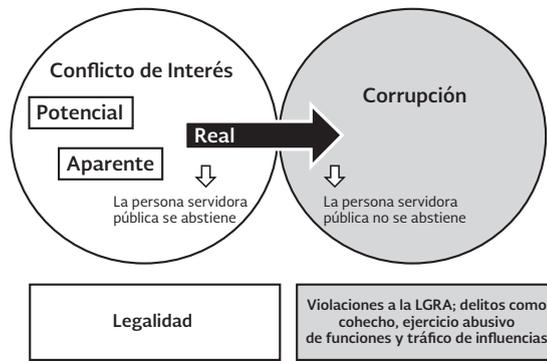
Conducta	Definición
Contratación indebida	Artículo 59 de la LGRA: “Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.”
Enriquecimiento oculto y ocultamiento de conflicto de interés	Artículo 60 de la LGRA: “Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.”
Tráfico de influencias	<p>Artículo 61 de la LGRA “Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.”</p> <p>Artículo 221 del Código Penal Federal: “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, y II.- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior. 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 [...]”</p>
Corrupción	De acuerdo con la definición del Banco Mundial, se considera como: el abuso de un cargo público para beneficio privado. ²³

Fuente: elaboración de la UEIPPCI con definiciones de la LGRA y Banco Mundial.

23 The World Bank Group, Cap. 2, “Corruption and Economic Development” en Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Banco Mundial, 1997, p. 8.

Los conflictos de intereses al no ser atendidos pueden generar actos de corrupción configurándose en ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias u otros tipos de corrupción. A continuación se presenta un diagrama que muestra la relación que tiene el concepto con el de corrupción.²⁴

Diagrama 1. Conflictos de Intereses



Fuente: elaboración de la UEIPPCI con la definición de la OCDE op. cit. e información de David Arellano, 2012²⁵

Como puede apreciarse en el Diagrama 1, la actuación bajo conflicto de intereses, es decir, que una persona servidora pública se encuentre en un conflicto de intereses y actúe sobre éste, es lo que constituye una violación a la LGRA. Como se ha repetido en varias ocasiones, la gestión y lo que se haga a partir de encontrarse ante conflictos de intereses define el rumbo entre legalidad e ilegalidad de las acciones del o de la agente pública.²⁶

24 UEIPPCI – SFP. Especialmente la sección IV, V y VII de este libro se toman de la *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflicto de interés de los servidores públicos*. Versión enero 2017.

25 David Arellano, et. al., "Control de los conflictos de intereses: mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México", en su libro *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, D. F., CIDE, 2012, p. 83

26 Es importante destacar que de acuerdo con el artículo 34 de la LFRASP que a letra dice:
ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.
En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior. [...]

Las sanciones que la Ley prevé para faltas administrativas no graves y graves, prescribirán en tres y cinco años respectivamente. Es decir, si una persona servidora pública comete una falta administrativa antes del 19 de julio 2017 (todavía vigente la LFRASP) las sanciones de acuerdo con la LFRASP serán aplicables hasta tres años o cinco, dependiendo si la falta es no grave o grave.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

V. ¿Cómo identificar una situación que puede constituir conflictos de intereses?

El conflicto de intereses es un fenómeno complejo, difícil de medir y de interpretar. Estas características hacen que su regulación sea un reto para las instituciones públicas. La manera más económica y sostenible para vigilar el comportamiento de las personas servidoras públicas con respecto a conflictos de intereses, es articular una serie de medidas que atiendan el problema desde una perspectiva de educación, prevención y considerando sus dimensiones colectivas e individuales.

Esta perspectiva obliga a la participación de los y las funcionarias y, en general, permite a la sociedad civil detectar oportunamente un posible conflicto de intereses y así tomar las medidas necesarias. La literatura ofrece herramientas que pueden apoyar en su identificación. Para propósitos del presente libro, se proponen cinco métodos:

Tabla 3. Métodos de identificación

Método	Descripción
a) Capacitaciones	Fomentar el conocimiento y formación entre las personas servidoras públicas en la materia para la interiorización y aprendizaje de la normatividad referente al conflicto de intereses así como la gestión debida de éste.
b) Definiciones	Usar las definiciones presentes en las normas y en la literatura para identificar conflictos de intereses.
c) Zonas de riesgo	Identificar zonas de riesgo de un posible conflicto de intereses en procesos laborales.
d) Cuestionarios y formularios	Preguntas cuyas respuestas permiten identificar conflictos de intereses y zonas de riesgo dentro de la institución.
e) Constancias	Las constancias de intereses por parte de las y los funcionarios constituyen un soporte para la dependencia y sus áreas permitiendo la detección temprana de conflictos de intereses.

Fuente: elaboración de la UEIPPCI

V.1 Capacitaciones

Las personas servidoras públicas de los diferentes poderes y órdenes de gobierno deben cumplir con una constante formación y capacitación, sobre todo en los temas relacionados directamente o como apoyo a sus funciones y atribuciones. No obstante, es indispensable que conozcan también la normatividad vigente sobre responsabilidades administrativas y anticorrupción, especialmente en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses.

La capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos en materia de ética e integridad pública, representa una pieza clave para la correcta definición, identificación y atención a situaciones que podrían constituir conflictos de intereses. Es indispensable, además, que esta capacitación se profundice en aquellas áreas administrativas, unidades o direcciones que implementan o participan en procesos con una mayor proclividad a riesgos en materia de integridad pública. Algunas herramientas útiles para ello consisten en seminarios, cursos, capacitaciones, asistencia a conferencias u otro tipo de medios de aprendizaje.

V.2 Definiciones

La debida detección y atención de casos de posibles conflictos de intereses requiere, también, de una definición precisa del mismo, que permita la comprensión de su naturaleza, variables y particularidades que puede asumir en distintas circunstancias.

El uso de definiciones puede funcionar como una orientación para comparar la situación a la que se enfrenta la ciudadanía o persona servidora pública con el marco jurídico vigente. Es decir, permite a la persona identificar si se encuentra ante conflictos de intereses o no. Por un lado, existen definiciones expresas en el marco normativo, cuyo conocimiento permite el estricto cumplimiento de la legalidad; por el otro lado, existen definiciones que, aunque no se aplican dentro del marco normativo gubernamental, permiten igualmente una mejor comprensión del concepto.

Es importante insistir en que la lista no es exhaustiva y se pueden encontrar otras definiciones en la literatura, pero por su nivel de uso, las que se presentan, se consideran relevantes para la labor del servicio público y para el conocimiento de las y los ciudadanos (Ver Tabla 4).

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

A continuación, se presentan las definiciones que establece el marco normativo vigente, así como la definición que ofrece la OCDE, misma que fue analizada anteriormente.

Tabla 4. Definiciones relevantes de conflicto de intereses

Fuente	Artículo	Descripción
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Artículo 3, fracc. VI y Artículo 58	<p>“Artículo 3. [...] VI. La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;”</p> <p>“Artículo 58. Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.” (tipificado como falta grave).</p>
Ley Federal de Procedimiento Administrativo, supletoria a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Artículo 21	<p>“Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:</p> <p>I. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado;</p> <p>II. Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;</p> <p>III. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;</p> <p>IV. Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;</p>

Fuente	Artículo	Descripción
Ley Federal de Procedimiento Administrativo, supletoria a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Artículo 21	V. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata; VI. Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto; y VII. Por cualquier otra causa prevista en ley.”
OCDE		“Es aquella situación que confronta las obligaciones derivadas del servicio público con intereses privados de los funcionarios que pueden influir indebidamente en la ejecución de sus atribuciones y responsabilidades.” ²⁷

²⁷Fuente: elaboración de la UEIPPCI.

V.3 Zonas de riesgo

Este método sirve para establecer medidas preventivas en los puntos de riesgo en los que se puede generar conflictos de intereses. El proceso de identificar las zonas más propensas a riesgos contra la integridad, permite llevar a cabo un primer nivel de control para disipar las dudas o confirmar la posibilidad de la existencia de una probable situación de conflictos de intereses.

En todas las áreas de la administración pública existen procesos en los cuales se pueden encontrar puntos de riesgo. Por ello, es importante tomar en cuenta un mapa general de procesos laborales de la institución en cuestión, que son susceptibles a generar situaciones o comportamientos irregulares, es decir, posibles riesgos a la integridad, imparcialidad y objetividad de las y los funcionarios al realizar sus actividades. A continuación, se presenta un esquema para facilitar la identificación de los procesos laborales susceptibles a posibles conflictos de intereses.

²⁷ OCDE, *Managing conflict of interest: OECD Guidelines and Country Experiences 2015*, OECD Publishing, París, 2003, p. 24.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Tabla 5. Procesos laborales susceptibles a posibles conflictos de intereses

Proceso	Descripción
Adquisiciones	Todos aquellos servicios cuya prestación genera una obligación de pago para las dependencias o entidades.
Obra Pública	Los relacionados con la creación, mantenimiento y destrucción de construcciones.
Recursos Financieros	El uso del dinero disponible para ser gastado en forma de efectivo, valores líquidos y líneas de crédito.
Recursos Humanos	El reclutamiento, capacitación y pago de salario del personal.
Recursos Materiales	La administración y distribución de bienes, insumos y servicios, así como el manejo de almacenes a nivel general.
Tecnologías de información	Los dispositivos tecnológicos que permiten producir, almacenar y transmitir datos entre sistemas de información que cuentan con protocolos comunes.
Transparencia	Las acciones enfocadas en permitir y garantizar el acceso a la información pública.
Auditoría	Las actividades independientes, objetivas y sistemáticas que tienen el propósito de evaluar la actuación y el resultado de las entidades.
Control Interno	Las acciones encaminadas a proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos y metas de la institución.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Guía de Autoevaluación de Riesgos a la Integridad en el Sector Público, s/f. p.17.

De acuerdo con la *Guía Rápida de conflicto de intereses* del Gobierno de Nueva Zelanda, en cualquiera de las áreas de labores de las instituciones gubernamentales y sus procesos, las y los funcionarios pueden encontrarse ante una situación que podría conducir a conflictos de intereses, cuando al realizar sus actividades atiendan o se relacionen con:

- Un familiar o amigo(a) cercano(a)
- Una organización, sociedad o asociación a la cual pertenecieron o continúan siendo miembros
- Una persona perteneciente a su comunidad
- Una persona u organismo con el que:
 - Tiene algún tipo de obligación legal o profesional.
 - Comparte una propiedad, negocio o cuestiones similares.

- Tiene alguna deuda.
- Ha trabajado previamente o continúa trabajando.

También un(a) funcionario(a) es susceptible de tener conflictos de intereses cuando la persona beneficiada le ofrece ciertas dádivas y el/la primero(a) las acepta. Éstas pueden consistir en:

- Regalos.
- Invitación a desayunar, comer, cenar.
- Invitación a un evento deportivo, de espectáculos, etc.
- Cualquier otro beneficio incluyendo dinero.²⁸
- Dichos elementos pueden influenciar las decisiones de la persona servidora pública dentro o fuera de su ámbito laboral.

Es importante considerar que, en el caso de las y los funcionarios relacionados a contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, deben extremar precauciones y atender adicionalmente lo previsto en el Acuerdo por el que se expide el Protocolo de Actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

V.4 Cuestionarios y Formularios

Organismos internacionales como la OCDE han recomendado el uso de cuestionarios y formularios como métodos de detección de situaciones de conflictos de intereses. Muchas veces las situaciones de conflictos no son obvias o están ocultas a simple vista, así que la respuesta a ciertas preguntas, genéricas o abiertas, puede dar pistas de la existencia de dicha situación.

A continuación, se presentan dos preguntas con respuestas que pueden ser usadas por un(a) funcionario(a) para encontrar elementos que podrían constituir un conflicto de intereses.

28 Gobierno de Nueva Zelanda, Quick-Guide: Conflicts of Interest, Nueva Zelanda, 2011. Disponible en: <https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf> (Consultado 4 agosto 2017).

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Tabla 7. Preguntas pertinentes

Pregunta	La respuesta debe contener estos detalles:
Pregunta 1. ¿Qué responsabilidades tiene la persona servidora pública en cuestión?	(Cargo, responsabilidades, información que maneja, procesos de los que se encarga, personas a su cargo, etc.)
Pregunta 2. ¿El/La funcionario(a) público(a) tiene intereses privados/familiares/de negocios relevantes, relacionados con dichas responsabilidades en el campo de su trabajo?	(Algún tipo de interés personal, familiar, mercantil o de otra índole que pueda interferir con su trabajo)

Fuente: elaboración de la UEIPPCI.

En caso de que una persona servidora pública responda afirmativamente a la segunda pregunta, se puede y debe actuar conforme al artículo 58 de la LGRA, como se explica en el capítulo IV.

Igualmente, es posible elaborar cuestionarios para detectar conflictos de intereses en las zonas de riesgo. Como ya se ha expuesto, las zonas de riesgo son las áreas dentro de la dependencia que cuentan con procesos, condiciones o incentivos para la generación de una situación de conflicto de intereses. De acuerdo con la OCDE, a continuación se muestra un catálogo general de preguntas, para que, con base en la característica del área o proceso laboral, se analice el grado de riesgo y así se tomen las medidas necesarias para mitigar las posibilidades de que se presente un conflicto de intereses.

Tabla 8. Análisis de Riesgo de las Áreas

Ejemplo de Formulario de Medición de Zonas de Riesgo		
Procesos susceptibles	Actividad de riesgo	Preguntas a considerar
Adquisiciones, Recursos Humanos, Recursos Financieros	Contratación de personal externo a la dependencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se cuenta con políticas de contratación? • ¿Existen protocolos de selección de proveedores? • ¿Hay lineamientos claros para evaluar su permanencia y desempeño?

Ejemplo de Formulario de Medición de Zonas de Riesgo		
Procesos susceptibles	Actividad de riesgo	Preguntas a considerar
Transparencia, Tecnologías de Información	Información sensible	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen políticas y procedimientos para el uso correcto y confidencial de la información? • ¿La gente a cargo de las áreas es consciente de dicha regulación?
Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Materiales	Elaboración y firma de contratos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay protocolos para que cualquier funcionario(a) que intervenga con la preparación, negociación, administración y aplicación de un contrato pueda reportar encontrarse en una situación de conflicto de intereses? • ¿Existen lineamientos para actuar en caso de que el/la funcionario(a) responsable del contrato se encuentre en una situación de conflicto de intereses? • ¿Hay medidas para renegociar o cancelar un contrato que se encuentre comprometido por una situación de conflicto de intereses?
Adquisiciones, Obra Pública, Recursos Financieros, Recursos Materiales, Recursos Humanos	Toma de decisiones relativas a recursos, estrategias, contrataciones o legales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se cuenta con controles para que cualquier funcionario(a) que intervenga con el proceso de toma de decisiones reporte el encontrarse en una situación de conflicto de intereses? • ¿Hay protocolos para actuar en caso de que el/la funcionario(a) responsable de la toma de decisiones se encuentre en una situación de conflicto de intereses? • ¿Hay procedimientos para revisar o cancelar una toma de decisión que se encontró comprometida por una situación de conflicto de intereses?

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Ejemplo de Formulario de Medición de Zonas de Riesgo		
Procesos susceptibles	Actividad de riesgo	Preguntas a considerar
Todos los procesos	Áreas de asesoría	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen medidas para que cualquier funcionario(a) que intervenga en el proceso de toma de decisiones reporte el encontrarse en una situación de conflicto de intereses? • ¿Hay protocolos para actuar en caso de que el/la funcionario(a) responsable de la asesoría se encuentre en una situación de conflicto de intereses?
Todos los procesos	Regalos, dádivas o invitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se cuenta con lineamientos para actuar en caso de recibir regalos u otro tipo de beneficios por parte de terceros?
Todos los procesos	Actividades concurrentes del personal	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen preceptos para regular el tipo de actividades que el/la funcionario(a) puede hacer al mismo tiempo que su trabajo en la institución? • ¿Hay criterios para que el/la funcionario(a) acepte una responsabilidad o puesto en una organización no gubernamental, agrupación política o cualquier organización cuya acción pueda ser sensible a la institución pública?

Fuente: elaboración de la UEIPPCI con información de la OCDE.

V.5 Constancias de Intereses

Las declaraciones o constancias de intereses son formatos administrativos que las dependencias y sus áreas pueden usar antes de un procedimiento o en cualquier momento. Los formatos tienen el objetivo de apoyar en la prevención y detección de conflictos de intereses, además de ser una herramienta útil para generar transparencia y rendición de cuentas en la labor de la persona funcionaria pública.

Estos formatos también permiten identificar activos y circunstancias relevantes que podrían generar una situación de conflicto de intereses. Se recomienda el llenado periódico de dichas formas para después facilitar su comparación y detección de situaciones anómalas.

Por un lado, en la Administración Pública Federal de México, las personas servidoras públicas están obligadas a presentar la declaración de posibles conflictos de intereses al iniciar o concluir un cargo, así como de manera anual, o en cualquier momento en que la persona servidora pública considere pudiera ocurrir un posible conflicto de intereses en su responsabilidad. Dicha declaración se realiza en el apartado correspondiente de la Declaración de Situación Patrimonial.

Por otro, la OCDE propone un formato genérico de registro de intereses con información mínima requerida. Las secciones y preguntas pueden ser modificadas con base en las necesidades que tenga cada país, pero el común denominador de las declaraciones de intereses solicita información como: propiedades inmobiliarias, participaciones económicas o financieras, empleos de los familiares cercanos y sus propiedades y situación económica o financiera; participaciones en asociaciones u organizaciones, activos y deudas.

Es importante señalar que la declaración de conflicto de intereses, que las personas servidoras públicas en la Administración Pública Federal de México deben presentar, requiere información similar a la sugerida por la OCDE.²⁹ Por ejemplo, pregunta si la persona servidora pública, su cónyuge, concubina o concubinario y dependientes económicos cuentan con adeudos, propiedades inmobiliarias, activos, o un puesto o cargo en asociaciones o compañías; así como información sobre el empleo que mantienen en la actualidad su cónyuge, concubina o concubinario y dependientes.

A partir de la entrada en vigor de la LGRA, la obligación de presentar las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, es general para todas las personas servidoras públicas. Las personas obligadas a presentar su declaración se definen en el artículo 3, fracción XXV de la LGRA como: “las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁰

29 OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, a toolkit*, OECD Publishing, París, 2005, p. 51 ss. <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

30 *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, 2016, publicada DOF 18 julio 2017. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

VI. ¿Qué se debe hacer ante una situación que puede constituir un conflicto de intereses?

Es importante recordar que la existencia de un conflicto de intereses no es ilegal en sí misma. Lo que se haga al respecto o deje de hacer, es lo que puede derivar en responsabilidades administrativas o actos asociados a la corrupción.

VI.1 ¿Qué debe hacer una persona servidora pública en conflicto de intereses?

A partir del 19 de julio de 2017, la o el servidor público que se encuentre en una situación de esta naturaleza, deberá actuar conforme a lo establecido en el artículo 58 de la LGRA, en sus párrafos segundo y tercero, que a letra dice:

“Artículo 58. Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.”³¹

Los cuatro pasos a seguir por la persona servidora pública son los siguientes:

- 1) Informar al(a) jefe(a) inmediato(a) o al órgano correspondiente
- 2) Solicitar que sea excusado(a) de intervenir en el asunto
- 3) Esperar las instrucciones del/a jefe(a) inmediato(a), quien deberá determinar y comunicarlas a más tardar en 48 horas
- 4) Seguir las instrucciones por escrito que reciba de su jefe(a) sobre la atención, tramitación y resolución del asunto.

31 *Ibid.*

VI.2 ¿Qué se debe hacer si se detecta que otra persona servidora pública puede estar en conflicto de intereses?

Cuando se tenga conocimiento sobre un posible conflicto de intereses de otra persona servidora pública y en general sobre cualquier incumplimiento al Código de Ética, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y al Código de Conducta de una dependencia o entidad, se podrá presentar una denuncia ante el OIC o el CEPCI.

Es importante resaltar que la denuncia ante el CEPCI la puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de algún incumplimiento, y puede ser de manera anónima o puede acompañar su denuncia apoyada en el testimonio de un tercero. Cada dependencia y entidad cuenta con mecanismos definidos para la recepción y atención de denuncias ante el CEPCI.

VI.3 ¿Qué debe hacer la o el superior jerárquico?

En caso de que la o el superior jerárquico se entere por cualquier medio de que una de las personas servidoras públicas bajo su mando se encuentra en una situación de conflicto de intereses, el primero cuenta con diferentes alternativas para manejar la situación de la manera más óptima. Lo anterior dependerá de las circunstancias y del tipo de conflicto que se encuentre la persona servidora pública sea real, aparente o potencial. A continuación se presentan medidas que puede tomar la o el superior.

Tabla 10. Medidas de gestión del conflicto de intereses por la o el superior jerárquico.

Conflicto de intereses potencial	Conflicto de intereses aparente	Conflicto de intereses real
Supervisar con mecanismos de monitoreo y auditoría constantes para detectar el momento en que el conflicto de intereses, por algún cambio en la circunstancia o contexto de la persona servidora pública, se vuelva uno real	<ul style="list-style-type: none"> -Dialogar con la o el empleado -Hacer una aclaración o declaración pública para evitar malentendidos -Mitigar las circunstancias que pueden conllevar al conflicto de intereses real -Evitar que la o el funcionario participe en el proceso -Anular el procedimiento en riesgo de generar un conflicto de intereses real 	<ul style="list-style-type: none"> -Analizar los hechos para aclarar la situación -Excluir o separar a la persona en cuestión del procedimiento -Cambiar el reparto de funciones y responsabilidades del personal -Cancelar, en última instancia, el procedimiento

Fuente: elaboración UEIPPCI

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

En el caso de detectar algún conflicto de intereses potencial o aparente el tratamiento de los casos debe ser diferente. Es importante detectar y atender un conflicto de intereses aparente debido a que puede dañar la imagen y legitimidad de la institución pública y del o de la o el funcionario por igual.

La LGRA contempla en el artículo 58, tercer párrafo, los lineamientos a los que debe sujetarse la o el superior jerárquico, cuando se le informa sobre un caso de conflicto de intereses.

Artículo 58. [...] Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.³²

La naturaleza variable y humana de los intereses hace que los conflictos de este tipo sean cambiantes a través del tiempo, lo que los hace un fenómeno difícil de supervisar. Podría darse el caso, por ejemplo, que al inicio de un proceso de contratación pública una de las personas servidoras públicas involucradas no se encuentre en conflicto de intereses. No obstante, mientras el procedimiento de contratación se desarrolla, puede presentarse el caso en que uno de los o las licitantes (concurstantes) sostenga una relación familiar, personal o de negocios con la o el licitador (es decir, la persona servidora pública que forma parte del proceso de contratación). Asimismo, puede darse el caso que la persona servidora pública involucrada en el proceso de contratación, posea algún cargo o posición en una de las empresas licitantes y así se crean las condiciones para un conflicto de intereses. Por lo anterior, es importante se dé seguimiento constante y se actualicen adecuadamente las declaraciones de conflicto de intereses o constancias de intereses.

VII. Casos sobre conflictos de intereses

Los ejemplos o casos de estudio pueden ayudar a reconocer situaciones de conflictos de intereses en términos cotidianos. A continuación, se presentan una serie de ejemplos, con preguntas y respuestas para una detección ágil de conflictos de intereses. La mayoría de los casos se retoman del manual de la OCDE *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, a toolkit, a excepción del caso 4 y

³² *Ibidem*

caso 6 que también lo proporcionó la OCDE mediante el Taller 1 Estudio OCDE sobre integridad de México impartido por Julio Bacio Terracino.

VII.1 Caso 1. Selección de personal y conflictos de intereses

Eres director(a) del área de contratación de personal y eres propuesto como integrante del panel de selección de personal para un nuevo proyecto. Uno de los solicitantes es amigo(a) tuyo(a), dado que eres familiar de su esposa. Este dato no lo saben los demás miembros del comité de selección.

Decides que esta relación no puede afectar tu criterio en el proceso de selección de personal. La decisión que tomas es excusarte del panel de selección bajo el argumento que tienes una relación cercana con uno(a) de los(las) candidatos(as) al puesto. Sin embargo, no renuncias a ser quien seleccione y apruebe la contratación de la o el candidato, ya que es una responsabilidad que corresponde a tu dirección y respetarás las opiniones y evaluaciones que el comité haya concluido del proceso.

¿Esta fue una decisión apropiada?

No, a pesar de que renunciaste a tu posición en el comité de selección y que respetarás las opiniones del comité para llevar a cabo la selección del personal, el hecho de ser quien lleve a cabo la selección y la contratación de un pariente por afinidad, da espacio a un conflicto de intereses real. Lo anterior dañará la legitimidad del proceso, pues existirá al menos la sospecha de que interviniste a favor de tu pariente.

¿Qué deberías hacer como persona servidora pública?

Renunciar completamente a participar en el proceso de contratación, excusándote e informando a tu superior jerárquico.³³

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se estaría incurriendo en la falta administrativa grave definida en el artículo 58 de la LGRA, “actuación bajo conflicto de interés”.

VII.2 Caso 2. Contratación de empresas de familiares

Una Secretaria, que es responsable de la decisión final sobre la selección de la empresa que dará mantenimiento al edificio en el que trabaja, decide contratar a

³³ OCDE, 2005, *op. cit.*, p. 77

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

una compañía que tiene por empleado a su hijo en una posición de mando medio. El proceso de licitación fue muy rápido y dependió en gran medida del criterio de la Secretaria.

La Secretaria no mencionó a nadie que su hijo trabaja en dicha empresa en un puesto medio de dirección, ya que no consideró que se encontraba en una situación de conflicto de intereses.

¿La situación podría ser considerada como un conflicto de intereses?

Sí, podría parecer que la Secretaria está garantizando empleo a largo plazo para su hijo. Asimismo, la contratación podría tener menos legitimidad si el proceso de selección de la empresa no contó con garantías suficientes de imparcialidad.

¿Qué pudo haber dado mayor legitimidad al proceso?

Un proceso de selección de la empresa más riguroso que contará con un panel de selección y que la Secretaria mencionará que su hijo laboraba en una de las empresas.³⁴

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

Implicaría una falta administrativa grave pues se vulnera el artículo 58 de la LGRA, que refiere a la “actuación bajo conflicto de interés” y el artículo 57 de la misma ley que define el “abuso de funciones”.

VII.3 Caso 3. Obsequios indebidos y conflictos de intereses

Eres un(a) director(a) en el área de servicios de tu Secretaría. Un(a) distribuidor(a), que le ha dado servicio al equipo de cómputo de tu Secretaría por dos años, te ofrece una computadora gratis. A través del tiempo esta persona se ha vuelto amigo(a) tuyo(a). La computadora resulta atractiva pues realizas mucho trabajo para la Secretaría en casa, además de que la necesitarías para tus estudios de posgrado y en este momento no puedes comprar una computadora nueva.

Tu amigo(a) de la empresa de servicios de computación te dice que la computadora es vieja y que no vale mucho. Decides quedarte con la computadora.

El contrato de servicios de cómputo de la Secretaría se renovará en tres meses y tú serás miembro del comité que decidirá si renovará el contrato de la compañía o seleccionará a un(a) nuevo(a) proveedor(a).

³⁴ *Ibid.* p. 78

¿Aceptarías el regalo de tu amigo(a)?

No deberías aceptar el regalo de tu amigo(a) dado que, como miembro del comité de selección de proveedor(a), te encontrarías en una situación de conflicto de intereses. Además, parecería que estas capitalizando tu posición como Director(a) del área de servicios para tener algunas ventajas.

¿Qué deberías hacer como persona servidora pública?

No aceptar el regalo, pues en todo caso afectará la imparcialidad de tu decisión en el proceso de selección. Además, deberás excusarte e informar a tu superior jerárquico.³⁵

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se incurriría en “cohecho”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la LGRA y también “actuación bajo conflicto de interés”, definido en el artículo 58 de la misma ley.

VII. 4 Caso 4. Viáticos, participación en eventos y conflictos de intereses

Eres funcionario(a) de la Secretaría de Salud que tiene facultades para participar en procesos de contratación de proveedores y una farmacéutica que proporciona servicios al sector salud te invitó a impartir una conferencia sobre el tema para exponer tu experiencia. Dicha empresa desea pagar el vuelo, hotel y gastos de viáticos durante el evento, y además quieren invitarte a cenar para comentar temas relacionados con tu función.

La empresa informó a tu superior jerárquico e hizo una invitación formal con los detalles mencionados; aceptas la invitación y que la empresa cubra tus viáticos, así como tus gastos en la cena.

¿Existe algún impedimento normativo en aceptar esta invitación?

No existe impedimento en aceptar una invitación para participar en eventos científicos, seminarios, conferencias del sector privado o académico. No obstante, sí es irregular aceptar el pago de los viáticos y alimentos que conlleva asistir al evento, pues ello puede derivar en conflicto de intereses en tanto las funciones que debes desempeñar con imparcialidad pueden verse afectadas por el pago de vuelos, hoteles, cenas, entre otros.

35 *Ibid.* p. 79

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

¿Qué opciones tienes si deseas participar en la conferencia?

Asistir de manera honoraria y cubriendo tus propios gastos o participar en el evento en representación de la dependencia, siendo ésta última la que cubra tus gastos.³⁶

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se incurriría en “cohecho”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la LGRA.

VII.5 Caso 5. Influencia indebida en procesos de contrataciones

Un(a) funcionario(a) del área de Recursos Humanos es conocido(a) por ser muy cordial con sus compañeros e íntegro en sus labores. Un día recibe una llamada de su prima(o), quien le pide ayuda para poder ganar una licitación en la dependencia que trabaja y ganar el concurso le permitiría salir de números negativos a su empresa. El/La funcionario(a) le explica que el área en la que está no le corresponde ese trabajo y no está en sus manos esa decisión.

Momentos después, comenta con su compañero(a) de trabajo encargado(a) de la licitación que su prima(o) está concursando y le pide que preste atención especial a dicha empresa. Ninguno pidió algo a cambio de esto ni se ofreció dádiva alguna. Una semana después, recibe una llamada de su familiar agradeciendo su apoyo pues resultó ganadora esa empresa pues fue la mejor oferta.

¿Estuvieron mal las acciones de la persona funcionaria?

Fue éticamente incorrecto y constituye una falta administrativa grave, solicitar a su compañero(a) de trabajo encargado(a) de la licitación, tomar especial consideración por la empresa de su prima(o), pues ello pudo haber influido en la decisión de contratarla.

¿Qué acciones habrían sido las correctas?

No mencionar a la/ al compañero(a) el caso de la empresa de su prima(o), ni pedir al encargado de la licitación prestar atención a su caso.

La o el funcionario encargado de la licitación debió reportar a su superior(a) jerárquico(a) que un(a) colega del área de Recursos Humanos le pidió poner atención especial a la empresa donde laboraba la o el primo.³⁷

³⁶ Caso de la UEIPPCI. Se conserva el anonimato del actor del caso.

³⁷ OCDE, Julio Bacio Terracino, *Estudio OCDE sobre Integridad en México, Taller 1: Prevención y Gestión del Conflicto de Interés*, Ciudad de México, 20 de enero de 2016.

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se estaría incurriendo en “tráfico de influencias” de acuerdo con el artículo 61 de la LGRA y “actuación bajo conflicto de interés” definido en el artículo 58.

VII.6 Caso 6. Uso de Información privilegiada para beneficio personal

La dependencia para la que trabajas contrata a muchos proveedores de materiales impresos cada mes. Las tres empresas principales que generalmente consiguen dichos contratos ofrecen sus servicios de imprenta a costos competitivos y realizan los trabajos con gran eficiencia. Tu padre acaba de comprar un negocio de imprenta. Tu trabajo como funcionario(a) de contratación es procesar todas las licitaciones de las empresas a concursar. Por lo mismo cuentas con información y detalles del resto de las imprentas y tu padre te pidió que le proporciones información de los costos propuestos por las empresas licitantes para él poder disminuir los costos de su empresa y así poder competir.

La dependencia en la que trabajas está implementando un programa de reducción de costos y estás consciente de la gran cantidad de dinero que se podría ahorrar del dinero público a lo largo del año. Por lo anterior, decides dar la información a tu padre.

¿Este caso constituye un conflicto de intereses incluso si la dependencia se beneficiara por los ahorros significativos?

En efecto, constituye un conflicto de intereses. No se puede argumentar que el ahorro de recursos a la institución justifica tal comportamiento. En este caso, por el interés familiar también te verías beneficiado en caso de que la imprenta de tu padre ganara la licitación.

¿Qué debiste haber hecho?

No debiste haberle proporcionado la información a tu padre, lo que además viola otras disposiciones legales. En caso de que tu padre decidiera participar en la licitación, deberás excusarte e informar a tu superior(a) jerárquico(a).³⁸

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

El artículo 58 de la LGRA que refiere a la “actuación bajo conflicto de interés” y el artículo 55 que define la “utilización indebida de información”.

38 OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, a toolkit*, OECD Publishing, París, 2005, p. 83.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

VII.7 Caso 7. Conflicto de Intereses en Procesos de Evaluación y Auditoría

Un(a) funcionario(a) de una Secretaría de Estado tiene el cargo de Subdirector(a) y está adscrito al Órgano Interno de Control, desempeñando funciones de auditor(a).

La o el Subdirector, en ejercicio de sus funciones y por instrucción de la Titular del Órgano de Control, practicó una revisión a las cuentas en el Instituto. En dicho proceso participó como testigo la o el jefe de departamento de Tesorería del Instituto, quien a su vez es la o el esposo del o de la Subdirectora referida.

¿La situación podría ser considerada como un conflicto de intereses?

La/El Subdirector(a) se encontraba en un conflicto de intereses, dado que su esposa(o) participaba como testigo del proceso y además es jefa(e) de departamento de Tesorería, departamento que tiene como función manejar y controlar los recursos financieros del Instituto.

¿Cómo se pudo haber evitado?

La o el funcionario debió excusarse de participar en el proceso de auditoría para no incurrir en conflicto de intereses por la naturaleza de las funciones de su cónyuge.

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se estaría incurriendo en la falta administrativa grave definida en el artículo 58 de la LGRA, “actuación bajo conflicto de interés”.

VII.8 Caso 8. Beneficios Económicos y Conflictos de Intereses

Un/Una funcionaria del Instituto Público de Regulación Bancaria, encargada de llevar a cabo visitas de supervisión a diversas instituciones financieras, fue designada para realizar una inspección en una casa de cambio.

La persona servidora pública cumplió con su encargo y algunos días después, acudió a la sucursal de esa casa de cambio en el Aeropuerto Internacional para comprar dólares, utilizando un bono de 40% de descuento para familiares y amigos(as) que le había dado un/una empleada que trabajaba ahí mientras la funcionaria realizaba la inspección.

¿La situación podría ser considerada como conflicto de intereses?

Sí, pues el/la funcionaria no se abstuvo de aceptar y recibir, durante el ejercicio de sus funciones, un beneficio económico derivado de la prestación de un servicio de una empresa que estaba siendo supervisada directamente por él/ella, lo cual daría lugar a cuestionar la imparcialidad con la que desempeñó la inspección.

¿Cómo se pudo haber evitado?

El o la funcionaria debió haberse abstenido de aceptar y recibir ese beneficio de la empresa que en ese momento estaba inspeccionando.

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se estaría incurriendo en cohecho, definido en el artículo 52 de la LGRA.

VII.9 Caso 9. Uso Indevido del cargo público para beneficio particular

Un(a) funcionario(a) del Departamento de Arte y Cultura del Instituto Educativo Nacional participó en la contratación de la Sociedad de Escritores, para que llevaran a cabo la presentación de distintos libros en el Instituto.

La o el funcionario era socio(a) de la Sociedad de Escritores y además había formado parte de su órgano directivo años atrás. No sólo participó en la contratación, sino que convenció a las demás personas servidoras públicas de su área de que contratar a la Sociedad de Escritores era la mejor opción.

¿La situación podría ser considerada como conflicto de intereses?

Sí, pues el o la funcionaria tenía intereses de negocios con la Sociedad de Escritores, al ser socio(a) y haber formado parte de su órgano directivo años atrás. Además, aprovechó la posición de su empleo público para inducir a otras personas servidoras públicas a realizar contrataciones que implicaron beneficios para la Sociedad de Escritores.

¿Cómo se pudo haber evitado?

La o el funcionario debió abstenerse de participar en el proceso de contratación de la Sociedad de Escritores y no debió aprovechar su posición para inducir a otras personas servidoras públicas a realizar actos que implicaron beneficios para la Sociedad de la cual la o el funcionario forma parte.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

¿Qué normatividad se vulnera en este caso?

En este caso se estaría incurriendo en la falta administrativa grave definida en el artículo 58 de la LGRA, “actuación bajo conflicto de interés”, en “abuso de funciones” establecido en el artículo 57, y en tráfico de influencias, de acuerdo con el artículo 61 de la misma ley.

VIII. Casos internacionales sobre la gestión del conflicto de intereses

Siempre es ilustrativo comparar y analizar las experiencias de otros países con las nacionales con el fin de obtener lecciones y conclusiones sobre la implementación de ciertas políticas públicas. En este apartado se pretende mostrar las legislaciones y casos internacionales en materia de combate a la corrupción y prevención del conflicto de intereses, para comprender otras prácticas que podrían ser de valor para el caso mexicano.

Se expondrán los casos analizados por David Arellano en su libro *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*³⁹ sobre los países Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Argentina, Brasil, Estados Unidos, Chile, Francia y Reino Unido. De cada caso se expondrá brevemente la legislación en materia del conflicto de intereses, el tipo de declaraciones que realizan las personas servidoras, el enfoque adoptado en el país frente a regalos u obsequios, las sanciones en caso de incurrir en faltas administrativas y conflictos de intereses, y la regulación post empleo existente.

39 David Arellano et. al., “Control de los conflictos de interés: mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México”, en su libro *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, D. F., CIDE, 2012, pp. 85-94

Tabla 1.1. Regulación y gestión del conflicto de intereses en otros países.

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Argentina	Ley N° 25.233, la Ley de Ética de la Función Pública y el Código de Ética de la Función Pública.	En dichas normatividades se establecen los lineamientos de la declaración patrimonial jurada que debe realizar la persona servidora pública; en ésta se solicita información sobre sus bienes muebles e inmuebles, capital invertido en acciones y valores cotizables, monto de depósitos en bancos nacionales y extranjeros; créditos y deudas hipotecarios o comunes; ingresos y egresos anuales derivados del trabajo, entre otros datos del o de la servidor(a) y su cónyuge.	Está prohibido mantener relaciones o aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. Tampoco está permitido aceptar obsequios, sólo cuando representen una cortesía o costumbre diplomática. Sobre la regulación post empleo, el o la funcionaria no puede durante su cargo y un año después de ejercerlo, celebrar contratos y realizar trabajos para terceros implicados con el cargo que tiene o tenía en la administración pública.	Las sanciones son establecidas por cada uno de los organismos, sin perjuicio de las penalidades civiles y penales que establece la ley.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Australia	Ley del Servicio Público de 1999 y el Código de Conducta.	En dichas normativas se establece que los o las altas ejecutivas deberán llenar su declaración de intereses personales y financieros detalladamente. Es de carácter confidencial y deben proporcionar información sobre: bienes raíces, participaciones en empresas, direcciones en compañías, parentescos, inversiones, activos, fuentes de ingreso, regalos y pasivos.	Este país dispone ciertas normas en materia de aceptación de regalos y beneficios, hospitalidad, así como patrocinios y premios. Son los y las oficiales de cada agencia quienes determinan si el regalo puede afectar la imparcialidad de la persona servidora pública. En cuanto a la regulación post empleo, cada agencia se encarga de establecer las políticas para aquellos(as) empleados(as) que egresen y corresponde legalmente a cada agencia y empleado(a) asegurarse de que cualquier conflicto real o aparente sea resuelto.	En caso de materializarse una violación al código las sanciones pueden ser: terminación de trabajo, disminución del rango de la persona servidora pública, reasignación de deberes, reducción del salario, deducciones del salario o reprimenda.

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Brasil	Código de Ética de la Función Pública Federal y el Código de Conducta de Alta Administración Federal.	Los(as) altos(as) funcionarios(as) en este país están obligados a presentar un manifiesto sobre los activos que podrían configurarse en un conflicto de intereses en el desempeño de sus labores. En dicha declaración también deben indicar cómo pueden ser evitados los conflictos de interés de acuerdo con lo que declararon. Además, las y los servidores están obligados a notificar al gobierno federal cuando se encuentren en un conflicto de intereses. Cualquier conflicto entre los y las funcionarias, será resuelto de manera interna por la entidad o dependencia.	Las personas servidoras públicas de alto rango están imposibilitadas de recibir cualquier tipo de obsequio, salvo los casos donde el protocolo lo permita, sin que el valor supere los 100 reales (500 pesos mexicanos aproximadamente). En cuanto a la regulación post empleo, las y los empleados no pueden trabajar durante cuatro meses después de dejar su cargo en una actividad incompatible respecto a su cargo en la administración pública.	En Brasil está establecido que cualquier violación a los Códigos, será penalizada con una advertencia o una recomendación para expulsar a la persona funcionaria del servicio público.
Canadá	Ley de Conflicto de Intereses.	Las personas servidoras públicas deben declarar públicamente: todos los activos; cualquier viaje realizado que haya sido aceptado de acuerdo con lo establecido en la Ley de Conflicto de Intereses; ofertas de trabajo, entre otros.	Deben declarar obsequios, regalos u otras ventajas si el valor es de 200 dólares canadienses o más (2.815 pesos mexicanos aproximadamente) que no sea de un(a) familiar o amigo(a).	Se respeta información proporcionada por el autor, omitiendo la sanción que corresponda al caso.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.	<p>En esta legislación se establecen los lineamientos para declarar el patrimonio de la persona funcionaria y los posibles conflictos de intereses, entre otros ámbitos. A partir de un Instruccionario presidencial de 2015, las personas servidoras están obligadas a presentar anualmente una declaración jurada de intereses y patrimonial. En la declaración patrimonial deben exponer: actividades profesionales y económicas en las que tenga participación el o la funcionaria.</p> <p>Al pretender ingresar a la Administración Pública el o la postulante debe declarar: que no se encuentra relacionado(a) con personas que tienen, por sí o por terceros, contratos ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales (250.000 pesos mexicanos aproximadamente) o más, con el respectivo órgano de la administración pública; no está relacionado(a) con personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos(as), adoptados(as) o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad respecto de las autoridades y de las y los funcionarios directivos del organismo al que postulan; y no tienen relación con personas con antecedentes penales.</p>	<p>En Chile los y las funcionarias públicas al egresar del cargo público están imposibilitados por seis meses a realizar actividades que tengan algún nexo con la organización donde se desempeñaba.</p>	<p>Pueden consistir en infracciones de acuerdo con los montos establecidos en la ley y en el caso en que la conducta no esté reglamentada, también los casos se pueden remitir a las normas internas del organismo donde se produjo la falta administrativa.</p>

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Estados Unidos	Ley de Ética en el Gobierno y Estándares de una Conducta Ética para los Empleados del Poder Ejecutivo.	Las y los funcionarios al ingresar y salir de la administración pública deben presentar una declaración de sus finanzas.	Las personas servidoras públicas tienen prohibido recibir o solicitar cualquier tipo de regalo u obsequio, salvo cuando el valor es menor de 20 dólares y no sea en efectivo. Tampoco tienen permitido donar o solicitar contribuciones para hacer un regalo a un(a) oficial superior o recibir obsequios de empleados(as) con remuneración menor a la suya. Excepto cuando el regalo tenga un valor menor a 10 dólares (190 pesos mexicanos aproximadamente), sea comida o bebidas y sea por hospitalidad en la residencia de la persona funcionaria pública. En cuanto a la regulación post-empleo las personas servidoras estadounidenses están impositadas de tener contacto con sus compañeros(as) de trabajo previos en materia parecida o relacionada con el cargo que desempeñaba dentro de la administración pública por un periodo de dos años.	Se respeta información proporcionada por el autor, omitiendo la sanción que corresponda al caso.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Francia	Código Penal y el Estatuto General de la Función Pública.	<p>La declaración de intereses no es obligatoria para las personas servidoras públicas. Sin embargo, es obligatorio declarar los intereses privados y solicitar permiso para abstenerse de algún procedimiento cuando se presente un conflicto en el ámbito de su responsabilidad. En el caso de los y las titulares de un cargo público, éstos(as) deben declarar sus intereses, pecuniarios o no, que puedan dar la apariencia de influir indebidamente en su función.</p> <p>Adicionalmente, en Francia existe el tipo penal de "toma ilegal de intereses". Este crimen consiste en que una persona funcionaria pública acepta una posición en una compañía que ha estado bajo su control en los últimos cinco años, por lo cual puede ser acusado de este crimen.</p>	<p>Las personas funcionarias públicas no pueden recibir ningún tipo de obsequio o regalo cuando éste afecte su independencia en el cargo. En materia de la regulación post empleo, al dejar su cargo la o el funcionario no podrá trabajar en el sector privado dentro de un plazo de tres años. Si la o el servidor no cumple con el plazo establecido podría ser sancionado con una multa de 30 mil euros (616,000 pesos mexicanos aproximadamente) y dos años en prisión. Las prohibiciones para que un(a) funcionario(a) emigre al sector privado son dos: no pueden laborar en una compañía con la que hayan estado relacionados(as) durante sus funciones en los últimos tres años; y no podrá realizar una actividad privada que, por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, corra el riesgo de comprometer la dignidad de sus anteriores funciones administrativas.</p>	<p>Las sanciones en Francia son proporcionales a la falta cometida y pueden variar desde una advertencia, descenso de la posición laboral, suspensión o cambio de oficina, exclusión temporal del servicio, hasta la revocación del cargo.</p> <p>La sanción por cometer el tipo penal de "toma ilegal de intereses" puede ascender a cinco años de cárcel y una multa de 75 mil euros (alrededor de 1 550 000 pesos mexicanos).</p>

País	Legislación	Declaración de Intereses	Regulación post empleo y regalos	Sanciones
Nueva Zelanda	Ley del Sector Estatal de 1988 y el Código de Conducta del Servicio Público	En dichas normas se exige una declaración de intereses a las y los integrantes y secretarios(as) del Parlamento, y se solicitan los siguientes datos: remuneración por el cargo, acciones dentro de la empresa, intereses en beneficio de un fideicomiso, bienes inmuebles de su propiedad, hipoteca o deudas adquiridas, viajes al extranjero, regalos recibidos y pagos recibidos por actividades desempeñadas fuera o dentro del organismo.	No existen normas o métodos de regulación post empleo. Sin embargo, la Comisión de los Servicios del Estado (State Service Commission SST) está facultada para proveer consejos a directivos(as) de los departamentos u organismos para solucionar casos de conflictos de intereses.	También, en las normas mencionadas el conflicto de intereses es penalizado como un delito, equiparándolo con la aceptación de un soborno por parte de cualquier autoridad del servicio público.
Reino Unido	Los Siete Principios de la Vida Pública y el Código de Prácticas para Miembros del Comité de Estándares de la Vida Pública	Las personas servidoras públicas deben realizar una declaración formal cada vez que exista un interés que pueda ser considerado por terceros como una influencia indebida en las acciones de la o el funcionario, o un conflicto de intereses aparente. En dicha declaración se debe informar sobre los intereses de la familia y personas allegadas. Cada titular de un cargo debe declarar cualquier interés ya sea pecuniario o no, que pueda dar la apariencia de influencia indebida en sus funciones.	Se encuentra prohibido, para las personas servidoras públicas y las integrantes del parlamento, recibir cualquier obsequio, salvo un cargo por nombramiento, quienes pueden recibir regalos con un valor menor de 140 libras (3,750 pesos mexicanos aproximadamente). En cuanto a la regulación post empleo, los y las funcionarios(as) de este país no pueden aceptar un empleo en una compañía con la cual está o estuvo en una relación durante el desempeño de su cargo, por un período de dos años.	Se respeta información proporcionada por el autor, omitiendo la sanción que corresponda al caso.

Fuente: David Arellano en su libro ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, 2012.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

VIII.1 Reflexiones sobre los casos internacionales

Con base en las experiencias internacionales presentadas anteriormente, es importante resaltar las diferencias en el manejo del conflicto de intereses. Se pueden identificar dos acercamientos distintos al problema: por un lado, un esquema de control y sanción de la corrupción y por otro, un manejo preventivo del conflicto de intereses. Como establece David Arellano en su libro ya mencionado: “Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Brasil y Reino Unido han creado una estructuración organizacional que enmarca los conflictos de intereses en un ámbito [con mayor] prevención y de construcción de valores éticos. Los casos de Argentina, Francia y Chile claramente introducen al conflicto de intereses en la arena de la lucha contra la corrupción directamente.”⁴⁰

Los dos países que cuentan con las sanciones más severas son Chile y Francia. En dichos países pueden presentarse casos de inhabilitación y de destitución, sanciones económicas (en el caso de Chile) y sanciones de carácter penal (como en Francia). En estos modelos, se parte del supuesto de que con sanciones más severas se generarán los resultados esperados, es decir una menor incidencia de casos. Es de notar que Australia al ser el único país que, pese a tener una estrategia basada en la prevención de conflictos de intereses, también posee una legislación punitiva donde las sanciones a las personas servidoras públicas pueden llegar a la destitución y sanciones económicas.⁴¹

En cuanto al manejo de las declaraciones de intereses, un proceso sumamente complejo, las regulaciones de países como Brasil, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Francia y Estados Unidos buscan aumentar la responsabilidad a la persona servidora pública de sus propias acciones. Es decir, mediante sus regulaciones incentivan que la/el mismo funcionario advierta, vigile y notifique sus intereses, dinámicas y procesos en el trabajo para evitar caer en un conflicto de intereses.⁴²

Es importante señalar también que, de los países analizados, sólo Estados Unidos y Canadá cuentan con organizaciones especializadas en la materia, es decir, en vigilar, prevenir e identificar los conflictos de intereses. En Canadá se encuentra la Oficina de Conflictos de Intereses y del Comisionado de Ética y en Estados Unidos la Oficina de Ética del Gobierno.

40 *Ibid.* p. 84

41 *Ibid.* p. 96

42 *Ibid.* p. 95

Tabla. 12 Organismos Especializados en Conflicto de Intereses y Estrategias de la legislación⁴³

País	Organismo	Objetivos principales de la Regulación
Canadá	Consejo de Ética. Vigila integralmente el proceso preventivo de información y control de la regulación sobre conflicto de intereses.	La legislación establece que las y los funcionarios no deben tener intereses privados (diferentes a los que demanda su cargo) o bien deben buscar arreglar esos intereses de manera que se pueda prevenir conflictos de intereses.
Estados Unidos	Oficina de Ética Gubernamental. Designado por el presidente en acuerdo con el Senado. Vigila integralmente el proceso preventivo, de información y control de la regulación sobre conflictos de intereses.	La legislación enfatiza la prevención de conflictos de intereses y pretende asegurar que en caso de que surja un conflicto, predomine el interés público sobre el interés privado.
México	Secretaría de la Función Pública, la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, y los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.	De manera reciente se han agregado normas administrativas con un enfoque en la prevención de conflictos de intereses, así como la gestión de otras faltas administrativas proclives a convertirse en actos de corrupción dentro de la administración pública.

Fuente: Arellano y Zamudio (2009 y 2012) con información actualizada por la UEIPPCI

VIII.2 Reflexiones sobre el caso de México

En México, la Secretaría de la Función Pública cuenta con diversas áreas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas. Ejemplo de ello son los Órganos Internos de Control (OIC), la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la Unidad de Políticas de Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional, entre otras.

⁴³ Con base en el cuadro III.I de Ibdid, pp. 85-88 y el cuadro de la p. 418 de David Arellano y Laura Zamudio, "Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México" en Irma E. Sandoval, (coord.) Corrupción y Transparencia, Debatando las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, México D.F., UNAM Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI, 2009.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Adicionalmente, desde el mes de octubre de 2015 se creó la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (a partir del 19 de julio de 2017 Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses -UEIPPCI-) –como parte de las Ocho Acciones Ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de intereses– con el objetivo de contar con un órgano especializado para la asesoría y consulta en materia de ética, integridad pública y prevención de conflictos de intereses. De igual manera, parte de sus atribuciones consisten en formular políticas, lineamientos, estrategias y demás instrumentos para establecer acciones en la materia, incluyendo, especialmente, la prevención del conflicto de intereses.

México, al igual que el resto de países señalados en este apartado, cuenta con los siguientes instrumentos legales para identificar y prevenir los conflictos de intereses:

- Declaración de intereses
- Declaración patrimonial
- Lineamientos sobre aceptación de regalos
- Regulación post-empleo
- Denuncias
- Sanciones

Algunos expertos han señalado que el actual marco normativo mexicano sigue priorizando el control y la fiscalización, pero la creación del SNA, la implementación de las Ocho Acciones Ejecutivas, entre otras reformas, generan las condiciones para la creación de un andamiaje institucional que permite mayor flexibilidad y fortalecimiento normativo en materia de prevención y educación.

En el caso particular de la UEIPPCI, su creación obedece a la necesidad de contar con instrumentos específicos para la prevención y gestión de conflictos de intereses con un enfoque integral; es decir, la implementación de medidas desde una perspectiva sistémica de la administración pública federal y no sólo la atención de casos individuales.

Este tipo de enfoque obliga a la coordinación entre las entidades y a la cooperación de las personas servidoras públicas para dotar de mayor dimensión e impacto a las acciones preventivas y de gestión de conflictos de intereses de dicha Unidad. El caso mexicano en la gestión y prevención del conflicto de intereses es y será un ejemplo de cómo un país puede transitar de un modelo punitivo a uno preventivo con las modificaciones institucionales pertinentes.

Conclusiones

Como se ha planteado, todos los ciudadanos —incluyendo a las personas servidoras públicas— tenemos intereses personales, familiares o de negocios, legítimos. El hecho de que dichos intereses se encuentren en conflicto con una decisión o determinación, derivada de las funciones que debe desempeñar como servidor(a), no es un hecho prohibido o indebido como tal; el manejarlo de una manera equivocada es lo que puede implicar la actualización de una conducta ilegal. Esto es, las acciones y medidas que se toman en torno a la actualización de intereses en conflicto es lo que puede vulnerar una norma jurídica.

El manejo equivocado cuando se tienen intereses en conflictos que pueden afectar el desempeño e imparcialidad de la persona servidora pública, es lo que conduce a la configuración de ilícitos. Si un servidor público se encuentra en una situación de conflicto de intereses su actuación y manejo es determinante, ya que al identificar la actualización de tal circunstancia debe actuar conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades; siendo que deberá excusarse, informar a su superior y actuar conforme a las instrucciones que éste o ésta último le indique.

En ese sentido, la difusión y prevención del tema son prioritarias, pues todas las personas servidoras públicas deben poder reconocer las situaciones en las cuales sus intereses personales, familiares o de negociaciones se encuentran en conflicto con sus funciones y pueden afectar su objetividad e imparcialidad. Siendo que, la prevención de los conflictos de intereses no implica que las personas servidoras públicas deban eliminar de su esfera todas sus relaciones, intereses o patrimonio; sino que éstos sean debidamente transparentados y manejados para asegurar que sus decisiones y acciones no persigan beneficios propios o de su entorno.

Es interés de la ciudadanía que las acciones de las y los servidores públicos se apeguen al marco normativo y que las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones atiendan al interés general, sin influencia alguna de provechos, intereses o beneficios particulares.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Glosario

APF: Administración Pública Federal.

BM: Banco Mundial.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CEPCI: El Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. En su caso, los subcomités o comisiones permanentes o temporales que se establezcan conforme a los Lineamientos generales.

Conflicto de intereses: La situación que se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios de la persona servidora pública puedan afectar el desempeño debido e imparcial de su empleo, cargo, comisión o funciones.

Denuncia: La narración que una persona formula sobre un hecho o conducta atribuida a una persona servidora pública, y que resulta presuntamente contraria al Código de Conducta y a las Reglas de Integridad.

Dependencias: Las Secretarías de Estado, sus órganos administrativos desconcentrados, los Órganos Reguladores Coordinados, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Oficina de la Presidencia de la República, y la Procuraduría General de la República.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

Entidades: Las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LFRSP: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LFRASP: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

LGRA: Ley General de Responsabilidades Administrativas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OIC: Órganos Internos de Control.

SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SECODAM: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción.

SNF: Sistema Nacional de Fiscalización.

SNT: Sistema Nacional de Transparencia.

UEEPCI: La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública.

UEIPPCI: La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Secretaría de la Función Pública (Previamente UEEPCI, la denominación de la Unidad se modificó con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en el DOF, el 19 de julio de 2017).

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

Bibliografía

- Secretaría de la Función Pública, *Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés*, 2015. <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>.
- *Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés*, DOF, 20 de agosto de 2015 y su modificación del 2 de septiembre de 2016.
- *Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal De Responsabilidades en lo referente a familiares de los Servidores Públicos*, Publicado en el DOF 11 febrero 1983.
- *Acuerdo que tiene por objeto fijar los criterios para la correcta aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en lo relativo a la intervención o participación de cualquier servidor público en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión de contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o que pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para sus parientes consanguíneos o por afinidad o civiles a que se refiere esa Ley*, publicado en el DOF, 22 diciembre 2006.
- Arellano, David, et. al., “Control de los conflictos de interés: mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México”, en su libro *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, D. F., CIDE, 2012.
- Arellano, David y Laura Zamudio, “Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 49, (2009), pp. 145-173. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504906>

- Auditoría Superior de la Federación, *Guía de Autoevaluación de Riesgos a la Integridad en el Sector Público*, México, D.F. s/f. http://www.asf.gob.mx/uploads/171_Control_interno_riesgos_e_integridad/GUIA_RIESGOS_INTEGRIDAD.PDF.
- Catchick, Paul, "Conflict of interest: gateway to corruption", *ACFE European Fraud Conference*, 2014, Consultado el 5 de marzo 2017, disponible en:
http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/european/Course_Materials/2014/cpp/2B-Paul-Catchick.pdf.
- Controller and Auditor General, *Managing Conflicts of Interest, Guidance for Public Entities*, Nueva Zelanda, Wellington, CAG, 2007.
- Cárdenas, Jaime, "Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés" en Sandoval, Irma E., (coord.) *Corrupción y Transparencia, Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México D.F., UNAM Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI, 2009, p. 377 – 403.
- Carvajal Moreno, R. *Corrupción y Seguridad Nacional*. Distrito Federal, México: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2000.
- Gobierno de Nueva Zelanda, *Quick-Guide: Conflicts of Interest*, Nueva Zelanda, 2011. Disponible en:
<https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf> (Consultado 4 agosto 2017).
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, D.F. Ed. Porrúa -UNAM, 2002.
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2002, Última Reforma publicada DOF 18 diciembre 2015.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrasp.htm>.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 1982, Última Reforma publicada DOF 24 diciembre 2013.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>.

- *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, 2016, publicada DOF 18 julio 2017.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 1976, Última Reforma publicada DOF 30 diciembre 2015.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_30dic15.pdf.

- Presidencia de la República, “Anuncia el Presidente Enrique Peña Nieto un conjunto de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y los conflictos de interés” 31 de mayo de 2015), disponible en:

<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-un-conjunto-de-acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-los-conflictos-de-interes> (Consultado: 14 diciembre 2016).

- Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en: http://www.cevat.org.mx/recursos_revision/snt.php (Consultado: 4 agosto 2017).

- Rose-Ackerman, Susan, “Corruption and Conflict of interest” en *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2014.

- OCDE, Julio Bacio Terracino, *Estudio OCDE sobre Integridad de México, Taller 1: Prevención y Gestión de Conflicto de Interés*, 20 de enero de 2016, Ciudad de México.

- OCDE, *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. Adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997.

_____, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, a toolkit*, OECD Publishing, París, 2005. <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

_____, *Managing conflict of interest: OECD Guidelines and Country Experiences* 2015, OECD Publishing, París, 2003.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

_____, “Detailed data on conflict of interest disclosure” en *Government at a glance* 2015, OECD Publishing, París, 2015, pp. 196-200. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/detailed-data-on-conflict-of-interest-disclosure_gov_glance-2015-69-en.

- OLAF, *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales, Guía práctica para los responsables de la gestión*, Comisión Europea, 2013. <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ES.pdf>.
- ONU, *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Resolución 584, Nueva York, 2004.
- Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_OIC.pdf.
- Peele, Gillian y Robert Kaye, “La regulación de los conflictos de interés: Asegurando la rendición de cuentas en el Estado Moderno”, en Sandoval, Irma E., (coord.) *Corrupción y Transparencia, Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, México D.F., UNAM Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI, 2009.
- Sistema Nacional de Fiscalización, disponible en: <http://www.snf.org.mx/> (Consultado: 14 diciembre 2016).
- Sistema Nacional de Transparencia, disponible en: <http://snt.org.mx/> (Consultado: 14 diciembre 2016).
- The World Bank Group, Cap. 2, “Corruption and Economic Development” en *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Banco Mundial, 1997. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>.
- UEIPPCI - SFP, *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflicto de interés de los servidores públicos*, versión enero 2017.

Anexo: Formato para excusarse e informar al superior jerárquico

(Lugar) a (día de mes de año)
Asunto: Se informa sobre conflicto de interés.

(Nombre del Superior jerárquico)
(Puesto)
P r e s e n t e.

Me refiero a los Artículos 3, fracción VI, y 58 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de conflicto de interés.

Al respecto, me permito hacer de su conocimiento que el suscrito tiene dentro de sus atribuciones la de _____. En el ejercicio de dichas atribuciones, considero que puedo encontrarme en una situación de posible conflicto de interés, toda vez que la imparcialidad con que desempeño mi empleo podría verse afectada por la relación que guardo con una (persona, empresa) que (participa en un procedimiento, labora en la misma dependencia, etc.).

En particular, (el suscrito, mi cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte) tiene una relación (personal, familiar, de negocios) con la persona (física, moral) de nombre _____, siendo que (él/ella/uno de sus accionistas) es (mi, su) (socio, primo, amigo, etc.).

Por lo anterior, en cumplimiento a lo previsto por la Ley referida, me permito solicitar sus instrucciones sobre la atención, tramitación y resolución que deba dar a los asuntos que involucren a la(s) persona(s) referida(s), o bien, autorizarme para abstenerme de intervenir en ellos.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
(Cargo del servidor público firmante)

(Nombre y firma)

C.c.p. _____

NOTAS



NOTAS



