

Año: 2019

Expediente: 12428/LXXV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: INTEGRANTES DEL MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXV LEGISLATURA.

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 45, 126 Y 142 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

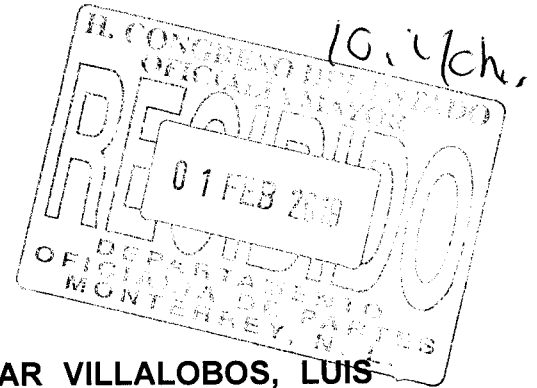
INICIADO EN SESIÓN: 01 de febrero del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISION (ES): Legislación

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

C. DIP. MARCO ANTONIO GONZÁLEZ VALDEZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
LXXV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL
ESTADO DE NUEVO LEÓN.
P R E S E N T E.



Los suscritos **DIPUTADOS MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS, LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS, HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ y KARINA MARLEN BARRON PERALES**, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, nos permitimos proponer una **Iniciativa de Reforma por modificación a los artículos 45, 126 y 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, en materia de conflicto de interés**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la corrupción es un fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. La corrupción ataca los cimientos de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, dañando al Estado de Derecho, y promoviendo obstáculos burocráticos creados para recibir sobornos ¹.

A fin de prevenir y combatir los actos de corrupción que se pudieran presentar en la sociedad en general, se han realizado diversas convenciones internacionales, las cuales han sido suscritas por nuestro país, entre las que destacan las siguientes:

- A. La *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*,
- B. La *Convención Interamericana contra la Corrupción*,
- C. La *Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*.²

¹ ONUDD. (2019). UNODC's Action against Corruption and Economic Crime <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>

² Víctor Rojas Amandi, "LOS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE CORRUPCIÓN", <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/8.pdf>, p. 194

En dichas convenciones internacionales se ha ratificado el compromiso de realizar esfuerzos para tomar medidas encaminadas a “prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”, así como promover la cooperación entre los Estados partes para dicho fin.

Si bien el combate a la corrupción forma parte de agendas nacionales e internacionales, numerosos escándalos nacionales, así como estudios publicados por organismos tales como *Transparencia Internacional*, demuestran que pese a la aprobación leyes y mecanismos para contrarrestar este fenómeno, la percepción generalizada es que la corrupción ha incrementado³. A nivel mundial la corrupción es la principal preocupación de los ciudadanos, incluso por encima de temas como la globalización, la migración y la erosión de los valores sociales.⁴ En ese mismo sentido, en México, en el 2015 la corrupción fue citada como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos mexicanos, superada únicamente por la inseguridad y el crimen⁵.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2018, México ocupa el lugar 138 de 180 países estudiados, contando con una calificación de 28 sobre 100. Igualmente, la percepción de los mexicanos sobre la corrupción empeoró durante el periodo correspondiente al expresidente Enrique Peña Nieto, puesto que pasó del lugar 105 en 2012 a la posición 138 en 2019⁶.

Una de las consecuencias de la corrupción es la desconfianza en las instituciones públicas, trayendo consigo una crisis de representación y gobernanza. En la medición del Barómetro de Corrupción Global (2017) para América Latina se observa que en la región se perciben como los grupos de poder más corruptos a la policía (47%) y a los representantes electos (Diputados y Senadores, 47%). De igual forma, en esa misma medición se advierte que el 51% de los entrevistados mexicanos afirmó que en los últimos 12 meses proporcionó un soborno para acceder a un servicio público⁷.

³ Transparencia Internacional (2018). Índice de Percepción de la Corrupción <https://www.transparency.org/cpi2018>

⁴ OCDE (2017) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

⁵ OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre la integridad en México. <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

⁶ Transparencia Internacional. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018. <https://www.transparency.org/cpi2018>

⁷ Transparencia Internacional (2017) Las Personas y la corrupción en América Latina y el Caribe, Barómetro Global de la Corrupción.

Debemos de tener presente que el combate a este fenómeno se debe desarrollar dentro del ámbito federal, estatal y municipal. Lo anterior lo ha señalado Guillermo A. Hernández Salmerón dentro del trabajo académico *México y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, en el cual sostiene:

Bajo este marco, se debe de recordar que las facultades legales al interior de la República mexicana en materia de corrupción corresponden a varias instancias, tanto federales como estatales y municipales. Muy en especial, los aspectos preventivos y de transparencia en el ejercicio público son de la aplicación, y preocupación, de todos los niveles de gobierno.⁸

Constantemente el tema de la corrupción es comentado a través de los medios de comunicación y parece que se ha llegado a la conclusión general de que los gobernantes son corruptos y los gobernados no lo son, agregándose además un malestar en la ciudadanía por sentirse impotente, ya que por más esfuerzos realizados a través de denuncias, las cosas no cambian, y todo sigue igual.⁹

La corrupción es un hecho que está presente en todas las sociedades y no es materia exclusiva de una nación, partido o profesión. Se puede presentar en los ámbitos más diversos, ya sea entre los propios particulares, o bien entre éstos y en sus relaciones con el gobierno. Esto trae como consecuencia el desvío de los valores éticos y la generación de situaciones propicias para ello, llegándose incluso a acuñar las ya tradicionales frases del ideario popular como: “*en arca abierta hasta el justo peca*”; “*la ocasión hace al ladrón*”¹⁰; “*el que no tranza no avanza*” y “*un político pobre, es un pobre político*”.

Las disposiciones legislativas se deben actualizar constantemente, de lo contrario, las debilidades que presenta el ordenamiento jurídico podrían ser aprovechadas a fin de cometer actos indebidos. Dentro de las conclusiones de la obra “*Corrupción y Cambio*” se consideró como conclusión lo siguiente:

Es claro para el usuario de los servicios públicos que los marcos jurídicos deben ser mejorados, ya que la corrupción ha vulnerado, en forma continua, el estado de derecho en nuestro país. Las fallas y limitaciones prevalecientes en los ordenamientos jurídicos vinculados con la rendición de cuentas, en las adquisiciones y contrataciones gubernamentales, y en

⁸ Guillermo A. Hernández Salmerón, *MÉXICO Y LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN*, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n78/salmeron.pdf> p. 134.

⁹ López Presa, José Octavio, *Corrupción y Cambio*, FCE, México, 1998, p. 1.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 1.

los procedimientos penales, entre otros, han sido aprovechados por algunos en detrimento de todos. Es evidente que, en materia jurídica, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, hay mucho por hacer. Es necesario dotar a las leyes vigentes de mayor grado de congruencia, cobertura y rigor tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas; las deficiencias actuales son muchas veces aprovechadas para realizar actos de corrupción. Adicionalmente, se requiere una exhaustiva revisión de otros ordenamientos jurídicos para subsanar sus incompatibilidades y reducir, al mínimo posible, las lagunas existentes.¹¹

Por ello es necesario adecuar el marco jurídico para blindar a nuestras instituciones de tal forma que se dificulte la comisión de hechos de corrupción. Un enfoque clave que se ha tomado para la lucha contra la corrupción es la prevención. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han promovido estrategias de prevención contra la corrupción mediante tratados internacionales, recomendaciones y herramientas prácticas, **en las cuales se ha enfatizado la importancia de fijar normas de integridad dentro del ordenamiento jurídico y de las políticas organizacionales.**

Para la OCDE (2017) la integridad pública “se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”¹². En ese sentido, este organismo reconoce que las acciones contra la corrupción deben ir más allá del poder ejecutivo y deben tomar en cuenta los poderes legislativo y judicial, así como su rol para asegurar la integridad en el país.

Un concepto relacionado con la integridad pública es el **conflicto de interés**, puesto que su presencia puede superponer el interés individual al interés público. Para Transparencia Internacional los conflictos de interés en el sector público se refieren a situaciones en donde los tomadores de decisiones deben decidir entre un interés público y un interés personal¹³. Para la ONU, un conflicto de interés personal

¹¹ *Op. cit.*, p. 376.

¹² OCDE (2017) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública.
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

¹³ Oldfield, Jackson (2017). Transparencia Internacional. Overview of Conflict of Interest and related offences.

https://www.transparency.org/whatwedo/answer/overview_of_conflict_of_interest_and_related_offences

es una situación en que los intereses privados de una persona interfieren o puede entenderse que interfieren con el cumplimiento de sus funciones oficiales¹⁴. Las mejores prácticas internacionales en la materia requieren: (1) la obligación de revelar cualquier conflicto de interés por autoridades, (2) mecanismos para manejar conflictos de interés y (3) penalidades por no mencionar dichos conflictos¹⁵.

En nuestro ordenamiento nacional, este concepto se encuentra claramente definido en el artículo 3, fracción VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismo que menciona que se entiende por conflicto de interés “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”.

La relevancia de los conflictos de interés para el combate a la corrupción radica en que, si bien en sí mismos no consisten actos de corrupción, su presencia puede derivar en la comisión de éstos. Cuando una persona tiene y además toma la oportunidad de anteponer sus intereses privados a sus deberes relacionados con la función pública, puede incurrir en un acto de corrupción. En consecuencia, los conflictos de interés se convierten en potenciales actos de corrupción¹⁶.

El siguiente diagrama publicado dentro de la *Guía para Identificar y Prevenir Conductas que Puedan Constituir Conflicto de Interés de los Servidores Públicos* elaborado por la Secretaría de la Función Pública muestra la relación que existe entre el conflicto de interés y la corrupción¹⁷:

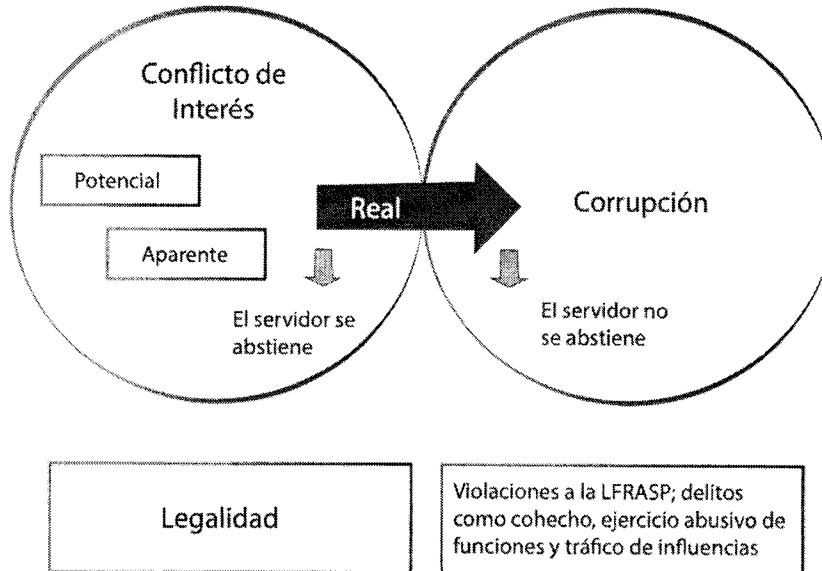
¹⁴ ONU. Asesoramiento y Orientación éticos, Conflicto de interés. <http://www.un.org/es/ethics/conflictinterest.shtml>

¹⁵ Oldfield, Jackson (2017). Transparencia Internacional. Pag. 1, *Overview of Conflict of Interest and related offences*. https://www.transparency.org/whatwedo/answer/overview_of_conflict_of_interest_and_related_offences

¹⁶ Secretaría de la Función pública (2017). *Guía para Identificar y Prevenir Conductas que Puedan Constituir Conflicto de Interés de los Servidores Públicos*, Pág. 9. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188012/GUIA_CONFLICTO_DE_INTER_S_UEEP_Ci_2_.pdf

¹⁷ *Ibidem*, pág. 11.

Diagrama 1. Conflictos de Interés



Fuente: Elaboración de la UEEPCI con la definición de la OCDE e información de Arellano, 2011

En la imagen anterior se observa que cuando un servidor público cuenta con un conflicto de interés y se abstiene de actuar, nos encontramos ante una situación de legalidad. Sin embargo, ese conflicto de interés puede convertirse en un potencial y aparente caso de corrupción que trae consigo responsabilidades administrativas y penales al momento en que el servidor público no se abstenga de intervenir en un asunto en el que guarda un interés privado.

Es indispensable trabajar en un marco jurídico que atienda los conflictos de intereses que pudieran presentarse en los integrantes de este poder legislativo bajo **dos premisas** fundamentales: **(1)** Es necesario asumir un enfoque preventivo para el combate a la corrupción con base en las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, como lo son la ONU y la OCDE y **(2)** Debemos generar un marco legal enfocado a la prevención de la corrupción dentro del Poder Legislativo, considerando el bajo nivel de confianza que tenemos frente a la ciudadanía, al ser percibidos como uno de los grupos de poder más corruptos del país.

En México, los servidores públicos están sujetos a diversos regímenes de responsabilidades, siendo éstos la responsabilidad administrativa, la penal, la civil y la política¹⁸. Por lo que hace a la primera, se encuentra contemplada dentro del artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal

¹⁸ Op, cit., p. 148.

Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

(...)

A nivel local, el artículo 50, fracción XIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, hace una mención al conflicto de interés, al establecer lo siguiente:

Artículo 50. Todo servidor público incurrirá en responsabilidad administrativa cuando incumpla con las siguientes obligaciones generales de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones:

(...)

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles hasta el segundo grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

En relación a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que es necesaria la debida observancia de los principios constitucionales inherentes a la actividad administrativa de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Lo anterior con base al criterio que a continuación se transcribe:

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS QUE SE SUSTENTA.¹⁹ *La administración es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa, cuyos principios son aplicables a la actividad administrativa del Estado y, en especial, a*

¹⁹ Época: Décima Época, Registro: 2016958, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, mayo de 2018, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.112 A (10a.), p.2780.

la función pública administrativa, con la distinción de que en un caso se gestionan intereses privados y, en el otro, el interés público. Por ello, para evaluar el ejercicio de la función administrativa es conveniente atender a esos principios, así como a los elementos o etapas configurativas de la administración, como rama del conocimiento humano, con la finalidad de percibir con claridad la actuación esperada de aquellos que la ejercen y, consecuentemente, la responsabilidad de su actividad. Así, las etapas o elementos más comunes citados por los especialistas en la materia son: Previsión ¿qué puede hacerse?; Planeación ¿qué se va a hacer?; Organización ¿cómo va a hacerse?; Integración ¿con qué y con quién se va a hacer?; Dirección, ver que se haga; Control ¿cómo se ha realizado?; fases cuya deficiencia u omisión provoca una administración incorrecta o defectuosa. Por ello, aun cuando las leyes administrativas no prevean específicamente cada una de las funciones citadas, como pertinentes para la gestión administrativa de cada servidor público, deben observarse según el cargo, puesto o comisión encomendado, pues configuran o integran propiamente su principal actividad, esto es, la función administrativa, tomando en consideración que la administración pública deriva de la ciencia de la administración y, por tanto, se sustenta en sus principios y elementos. Estas ideas son confirmadas con la observancia de los principios constitucionales inherentes a la actividad administrativa de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 36/2017. Ernesto Díaz Ordaz Iturriaga. 8 de marzo de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Rogelio Pérez Ballesteros. Esta tesis se publicó el viernes 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tanto la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, establecen la obligación de los servidores públicos de excusarse de intervenir en la tramitación o resolución de asuntos que tenga un conflicto de interés, es decir, en los que tenga un interés personal, familiar o de negocios, cuyos beneficios pueden impactar a personas con la que el mismo tenga relación.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso menciona brevemente el conflicto de interés en sus artículos 45 y 142 al mencionar lo siguiente:

ARTICULO 45.- Cuando algún miembro de cualquiera de las Comisiones tuviere interés en el asunto que les haya sido turnado para su estudio, se excusará y la Asamblea designará a la persona que deba sustituirlo para ese asunto, excepción hecha en aquellos casos en que la comisión conozca de un proyecto o iniciativa suscrito mediante Acuerdo Legislativo por unanimidad.

*ARTICULO 142.- Llegado el momento de la votación el Presidente lo anunciará a la Asamblea y ordenará a los Diputados que se hallen fuera del Salón de Sesiones y dentro del recinto concurran a votar. **Durante ese acto, ninguno de los Diputados podrá salir del Recinto, ni excusarse de participar en la votación a menos que con anterioridad alguno de ellos hubiese manifestado tener interés personal en el asunto.***

En los dispositivos anteriores se desprende que, en caso de un conflicto de interés de algún integrante de las Comisiones, es la Asamblea quien determina la persona que substituirá al diputado o diputada en el asunto en cuestión. Por otro lado, se habla de que la única razón para salir del Recinto una vez anunciada la votación, es el haber manifestado tener un interés personal en el asunto. Así, en nuestra legislación interna advertimos áreas de oportunidad para robustecer la regulación del conflicto de interés, que se mencionan a continuación:

1. Se establece una solución poco práctica a los conflictos de interés dentro de las Comisiones, puesto que su única respuesta es que el Pleno determine una nueva persona que conocerá del asunto en particular. Dicha solución parece ideal cuando se trata del Presidente de la Comisión, quien de manera directa interviene en el sentido del dictamen que da solución a un asunto, sin embargo, para el resto de los integrantes de la Comisión, debido a la premura con la que son turnados los asuntos y la poca anticipación que en muchas de las ocasiones se cuenta para su estudio, se debe hacer posible que los diputados que asistan a las Comisiones manifiesten directamente en dichos órganos de trabajo el contar con un conflicto de interés y, por ende, se abstengan de votar de ese asunto en particular.
2. Si bien hay una mención al conflicto de interés al momento de las votaciones en Pleno, **es imperativo que el Presidente del Congreso haga un recordatorio en todos los asuntos que se voten, que aquellos diputados que tengan un conflicto de interés deben manifestarlo a fin de que se abstengan de discutir y votar en los asuntos de resolución del máximo órgano colegiado del Poder Legislativo.**

Es cierto que el conflicto de interés es mencionado en nuestro reglamento interno, pero también es cierto que solo se hace de manera superficial. Resulta indispensable que en el desarrollo de la función legislativa tengamos presentes en