



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La regulación del conflicto de intereses en la política anticorrupción en México, una propuesta de diseño institucional

TESIS

**Que para optar por el grado de
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

PRESENTA

Mauricio Mercado Ruiz

TUTORA

**Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., noviembre de 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Para Aura.
Por todo el amor, la confianza y paciencia.
Merci pour tout, mon amour.*

*Para Elisa, Mauricio, Fernando,
David, Yarelli y Annya, mi familia.
Por los momentos de felicidad y de apoyo mutuo.*

*“¿Qué sigue? –Volvamos a la primera pregunta”.
Álvaro Enríque*

AGRADECIMIENTOS

La elaboración del presente trabajo de tesis fue posible gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Como casi todo trabajo, la presente investigación es resultado de un esfuerzo colectivo que trasciende las aulas. Agradezco y dedico este texto a mi familia y amigos, quienes en todo momento han estado para apoyarme. Gracias a Aura, por su amor, enseñanzas y por todo lo que significa; a mis padres y hermanos, a Yare y a la pequeña Anya, por los momentos de alegría que, al final de todo, son lo que más atesoramos en la vida. Mi agradecimiento también a las Sras. Claudia, Imelda, Ibeth y al Sr. Joel por toda su hospitalidad y cariño.

El ejemplo es la mejor forma de enseñar. Por ello, quiero agradecer a distinguidas personas que, con su profesionalismo e inteligencia, han aportado enormemente en mi formación. Al Dr. Alfonso Pérez Daza, al Mtro. Alfonso Zárate y al Dr. Roberto Hernández. Siempre me sabré afortunado por la oportunidad de trabajar con Ustedes.

A los amigos de siempre. Muy en especial a Paty, Amador, Klee y Toscano. Gracias por las risas, las conversaciones y las enseñanzas.

A los amigos del grupo de Gobierno y Asuntos Públicos: Stephany, Sandra, Goretti, Abraham, Alan, Daniel, Itzcóatl y León. Y, desde luego, a Erick, Ernesto y Juan quienes, además, han sido compañeros en las alturas.

Mi agradecimiento a las y los profesores del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, muy especialmente a la Dra. Rina Aguilera, quien, desde el comienzo de mis estudios de Posgrado, tuvo la amabilidad para apoyarme en esta investigación.

Finalmente, agradezco las puntuales observaciones de las doctoras Marcela Astudillo y Laura Beatriz Montes de Oca, así como de los doctores Alejandro Navarro, Arturo Hernández y Khemvirg Puente. Sus consejos fueron indispensables para que este trabajo llegara a buen puerto.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN DESDE EL INSTITUCIONALISMO DE LA ACCIÓN RACIONAL.....	11
1.1 Corrupción: un concepto polisémico.....	12
1.2 Corrupción y conflicto de intereses.....	20
1.3 Analizando la corrupción: <i>rational choice</i> , enfoque de corrupción estructural y nuevo institucionalismo.....	25
1.4 La corrupción desde el institucionalismo de la acción racional.....	31
1.5 Conclusiones preliminares.....	33
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA REGULACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS EN MÉXICO.....	36
2.1 El combate a la corrupción bajo el presidencialismo.....	39
2.2 El combate a la corrupción en la alternancia: transparencia y profesionalización de la Función Pública.....	52
2.3 ¿Una agenda de combate a la corrupción renovada?.....	62
2.4 Conclusiones preliminares.....	67
CAPÍTULO III. EL CONFLICTO DE INTERÉS COMO FACTOR DE LA CORRUPCIÓN: ESTUDIOS DE CASO.....	69
3.1 Estrategia metodológica.....	70
3.2 Conflicto de interés en el Poder Ejecutivo.....	73
3.3 Conflicto de interés en el Poder Legislativo.....	82
3.4 Conflicto de interés en el Poder Judicial.....	91
3.5 Conclusiones preliminares.....	98
CAPÍTULO IV. LA OFICINA DE PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECER EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	101
4.1 La regulación del conflicto de intereses en perspectiva comparada.....	102
4.1.1 Estados Unidos de América.....	102
4.1.2 Canadá.....	107
4.1.3 España.....	112
4.2 La Oficina de Prevención del Conflicto de Intereses: una propuesta de diseño institucional.....	116
4.3 Conclusiones preliminares.....	121
CONCLUSIONES.....	123
FUENTES CONSULTADAS.....	130

INTRODUCCIÓN

Una característica fundamental de los procesos de democratización está relacionada con la rendición de cuentas. Además de constituirse como un instrumento de control sobre el poder, la rendición de cuentas supone el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía. En esta relación, se considera de primera importancia no solo la justificación de los actos de poder sino la responsabilidad ante la toma de decisiones.

Uno de los principales obstáculos para el régimen de rendición de cuentas es la corrupción. Concebida usualmente como un elemento ilegítimo, perverso y distorsionador para el gobierno, el mercado y la sociedad, la corrupción ocasiona consecuencias negativas no solo en los resultados de la gestión pública sino en el proceso mismo de toma de decisiones. En sus diversas manifestaciones, los actos corruptos tienden a incentivar la preeminencia de intereses privados por encima del interés público. Los sobornos, el tráfico de influencias, el conflicto de intereses, la extorsión y conductas similares buscan proteger, asegurar o beneficiar intereses particulares, ya sea individuales o de grupo, en la toma de decisiones públicas.

La inserción de la corrupción en la agenda pública no es reciente. Por lo menos desde hace un par de décadas, el análisis de la corrupción cobró auge no solo entre la comunidad científica sino entre organismos internacionales. Por tratarse de un problema que afecta la mayoría de las democracias, la corrupción se trata propiamente de un asunto público.

La presente investigación se enfoca en el estudio de la corrupción en México. Debido a que la corrupción posee manifestaciones empíricas muy diversas, el interés principal de la investigación radica en la relación entre el conflicto de intereses y la corrupción. Por considerarse esencialmente contrario al interés

público, se sostiene que el conflicto de intereses en la toma de decisiones públicas fomenta la comisión de actos corruptos.

A reserva de profundizar en su estudio, entendemos el conflicto de intereses como aquella situación donde un agente público posee un interés de índole privada, ya sea ésta personal, familiar, de negocios o de poder, que se contrapone a sus facultades u obligaciones públicas derivadas de su posición. Se trata de un conflicto de intereses, precisamente, porque entran en pugna los intereses personales de un agente con el interés general o colectivo que debe procurar en virtud de su cargo público.

Por su parte, Coronilla señala que la corrupción es “un concepto ambiguo cuyo referente empírico se presenta a través de una gran variedad de facetas y expresiones”.¹ Esa variedad de facetas puede incluir conductas reconocidas teórica y empíricamente como corruptas: fraude, soborno, extorsión, conflicto de intereses, tráfico de influencias, abuso de poder político, enriquecimiento ilícito, etc. En el fondo, todas estas conductas corruptas implican “la violación de un deber posicional; es decir, un actor que transgrede su papel institucional, la inobservancia de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostenta o la función que cumple”.²

Atendiendo a ello, el objetivo general de la investigación es analizar la actual estructura institucional de combate a la corrupción en México, así como sus antecedentes más relevantes. Este análisis busca demostrar que persisten controles insuficientes para regular el conflicto de intereses en el servicio público y, con ello, débiles mecanismos de prevención de la corrupción. Igualmente, este análisis revela que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015 no modificó sustancialmente el diseño de política pública para regular y

¹ Raúl Coronilla, “La corrupción institucionalizada en México: un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías”, en David Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE, 2012, p. 19.

² *Ibidem*, p. 17.

prevenir el conflicto de intereses entre los servidores públicos de los Poderes de la Unión.

Con base en este análisis, se plantea una propuesta de diseño institucional para establecer mejores políticas de control, prevención e identificación del conflicto de intereses. Para ello, se desarrolla una propuesta centrada en el establecimiento de una Oficina para la Prevención del Conflicto de Intereses encargada de identificar, prevenir y sancionar el conflicto de intereses entre los servidores públicos de los Poderes de la Unión.

Para desarrollar esta investigación, el principal obstáculo metodológico fue obtener una conducta observable que permitiera realizar un análisis teórico no apriorístico. La cuestión no es sencilla debido a que el estudio de la corrupción y sus manifestaciones constituyen una labor difícil de llevar a cabo por la propia naturaleza oculta, clandestina e ilegal del problema de estudio. Por esa razón, la investigación demandaba hechos constatados de conflicto de intereses que pudieran ser explicados bajo un enfoque teórico determinado.

Así, pues, se optó por elegir tres casos de estudio que permitieran ser observados empíricamente como conductas con conflicto de intereses y que, además, representaran a los tres Poderes de la Unión. En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el estudio de caso elegido fue la donación de un lujoso bien inmueble al ex gobernador del Estado de México y ex presidente de la República, Enrique Peña Nieto, por parte de una empresa de construcción que participó y ganó diversas obras públicas asignadas tanto por el gobierno estatal del Estado de México como por el gobierno federal en el sexenio anterior.³

En el caso del Poder Legislativo, se identificó un conflicto de intereses en la Presidencia de la Comisión de Transportes de la LXIII Legislatura de la Cámara de

³ Véase Redacción, "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)", *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre de 2014, disponible en <<http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>>.

Diputados. Esta comisión ordinaria de la cámara baja fue presidida por el empresario transportista y diputado del Partido Acción Nacional, Alfredo Javier Rodríguez Dávila. Entre los asuntos públicos más relevantes que han ingresado reiteradamente en la Comisión de Transportes están diversas iniciativas de ley que buscan prohibir la circulación de camiones con dobles remolques en las carreteras nacionales. Sin embargo, hasta ahora la prohibición no ha sido aprobada por la Comisión de Transportes.

En cuanto al Poder Judicial, el estudio de caso elegido fue el conflicto de interés real en el que incurrió el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora. Desde su nominación como posible ministro del Alto Tribunal se advirtieron una serie de conflictos de interés potenciales que se concretaron una vez que Medina Mora ocupó la vacante dejada por el ministro Sergio Valls. No obstante, a pesar del conflicto de interés en el que incurrió, el Ministro Medina Mora no fue sujeto de responsabilidades.

De acuerdo con King, Keohane y Verba, cualquier proyecto de investigación en las ciencias sociales debe cumplir dos requisitos: deben plantear “una pregunta importante para el mundo real” y debe, asimismo, “hacer una aportación concreta” a un área académica identificable. Lo anterior permite no solo comprender un problema político sino incrementar la capacidad para dar explicaciones científicas verificables.

De acuerdo con estos autores, hacer una aportación requiere “situar el diseño del estudio dentro del marco de la bibliografía científica existente”, ya sea para comprender el estado de la cuestión y, a partir de ello, aportar al conocimiento colectivo.⁴ Una de las formas de cumplir este requisito es elegir una teoría considerada importante por los estudiosos del área y someterla a un estudio

⁴ Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza, 2000, p. 27.

sistemático. En este caso, encontrar pruebas a favor o en contra representa una aportación al campo de estudio.

Atendiendo a esto, la pregunta de investigación planteada se refiere a cómo incidió la estructura institucional para incurrir en un conflicto de intereses. Expresado de otra manera, ¿qué conductas incentiva la estructura institucional vigente en México para la existencia de conflicto de intereses y eventual comisión de actos de corrupción por parte de servidores públicos?

Ante este planteamiento, mi argumento sostiene que persisten cálculos individuales para incurrir en conflicto de intereses dados dos elementos: *a)* la baja posibilidad de ser descubierto y *b)* la baja posibilidad de ser sancionado. Ambos elementos influyen para un cálculo medios-fines que alienta la corrupción y se deben a una configuración institucional (*institutional framework*) que no eleva los costos de la corrupción para los servidores públicos. La razón para esto es la persistencia de controles laxos para los servidores públicos en cuanto a la presentación de su declaración patrimonial o de conflicto de interés, la ausencia de mecanismos proactivos de detección de estos conflictos de interés, además de que, en caso de incurrir en ellos, no existen mecanismos ejemplares de sanción.

La hipótesis que surge de esta observación sostiene que a menores costos para agentes políticos —es decir, revestidos de poder de decisión y no solo de implementadores de decisiones— mayores posibilidades de incurrir en actos corruptos. Considerando este postulado, afirmo que una estructura institucional débil para la identificación y sanción de conflictos de interés, incrementa la posibilidad de que agentes políticos incurran en corrupción.

La hipótesis contiene dos variables. La variable dependiente es el conflicto de interés real o potencial, mientras que la variable independiente es la estructura institucional de combate a la corrupción. Lo anterior debido a que mi hipótesis supone que la persistencia de actos de corrupción es un fenómeno que depende de

la configuración de reglas —marco institucional— que existan para su identificación, control y sanción.

Para presentar estos argumentos, la investigación se organiza de la siguiente manera. En el capítulo primero se presentan los fundamentos teóricos y conceptuales que sustentan la investigación. De manera particular, se analizan y discuten las diferentes teorías sobre la corrupción, destacando aquellas derivadas de los enfoques de la *rational choice* y el neoinstitucionalismo. Asimismo, se define qué se entiende por conflictos de interés y cuál es su relación con la corrupción política.

En el segundo apartado se lleva a cabo un estudio de los antecedentes en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Se considera que la legislación en la materia ha sido el principal instrumento legal encargado de tipificar sancionar los actos de corrupción en el servicio público. Por esa razón, es relevante conocer su origen y evolución en el tema particular del conflicto de interés. El argumento que guía este apartado es que, a pesar de estar incluido en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no existen herramientas suficientes para identificar *a priori* los conflictos de interés y, por lo tanto, se carece de una estrategia preventiva de combate a la corrupción.

El capítulo tres presenta los estudios de caso seleccionados. Además de presentar los casos de conflicto de intereses en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, este apartado describe cuándo los conflictos de intereses son considerados como reales o potenciales. Para finalizar, el capítulo cuarto presenta una propuesta de diseño institucional orientado a la regulación del conflicto de intereses. Esta propuesta se basa en el establecimiento de una Oficina de Prevención del Conflicto de Intereses dedicada a la identificación y sanción de los conflictos de interés. Para desarrollar esta propuesta se realiza un estudio documental comparado sobre las diferentes Agencias Anticorrupción, así como de los mecanismos institucionales utilizados en Estados Unidos, Canadá y España para regular el conflicto de intereses.

CAPÍTULO I

EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN DESDE EL INSTITUCIONALISMO DE LA ACCIÓN RACIONAL

Para combatir un problema público, es necesario definirlo. El caso de la corrupción, al igual que otros problemas públicos, reviste de una dificultad mayúscula: la palabra “corrupción” denota la comisión de diversas conductas y no de una sola. Evidentemente, el sentido polisémico de la palabra obliga a que cualquier esfuerzo por estudiar el problema comience por depurar el concepto, establecer sus límites y describir sus características.

Este apartado no se plantea como objetivo principal polemizar en torno a los conceptos de “corrupción”. No obstante, el objetivo de estudio de la investigación —referido a la estructura institucional de combate a la corrupción— obliga a que se comience por contestar algunas interrogantes básicas como qué es la corrupción, por qué se considera un problema público y cuáles enfoques disciplinarios han sido empleados en su estudio.

Así, pues, el objetivo de este apartado es analizar los distintos conceptos y enfoques en torno a la corrupción. Posteriormente, se analizan algunas de las principales corrientes teóricas que han estudiado este problema y, de manera más específica, se discuten los supuestos teóricos de dos grandes teorías: la teoría de la acción racional y el nuevo institucionalismo. Por último, se explican las bases teóricas del llamado “institucionalismo de la acción racional” y cómo se aplica al estudio de la corrupción.

1.1 Corrupción: un concepto polisémico

Por principio de cuentas, la corrupción es un término polisémico que puede incluir un variado número de conductas. Lo anterior depende, evidentemente, de los referentes que califiquen determinadas conductas como “corruptas”. Estos referentes pueden ser éticos, sociales, políticos o jurídicos y dependerán de los contextos en los que nos situemos. Así, pues, lo que en determinado contexto puede ser considerado como una conducta corrupta, en otro será un comportamiento normalizado y/o socialmente aceptado.

Al margen de esta discusión, es claro que la corrupción es un fenómeno más fácil de identificar que de definir. Es decir, que el individuo tiende a señalar más fácilmente una conducta como “corrupta” que a desarrollar la capacidad para definir qué es lo corrupto. La complicación es mayor si se toma en cuenta que existe un amplio rango de conductas y comportamientos que podrían caer dentro del concepto de corrupción: sobornos, tráfico de influencia, conflicto de intereses, cohecho, colusión, enriquecimiento ilícito, etc.

Para zanjar esta dificultad inicial, considero que es pertinente comenzar por definir el concepto de corrupción desde su raíz. Etimológicamente, la palabra “corrupción” proviene del latín *corruptio* que significa la acción de “corromper”. Este verbo está ligado con la idea de la ruptura de un orden. Así, pues, en su sentido original, la corrupción sucede cuando se “pervierte y altera el recto orden de las cosas”.⁵

Una de las definiciones más sencillas y prácticas es la adoptada por el Banco Mundial. Para este organismo internacional la corrupción puede ser definida como “el abuso del poder público para beneficio privado”.⁶ Ciertamente se trata de una

⁵ Jesús Antonio Serrano Sánchez, “La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión”, en *Andamios*, vol. 6, núm. 12, diciembre de 2009, p. 202.

⁶ Vinay Bhargava, “Curing the Cancer of Corruption”, en Vinay Bhargava (ed.), *Global Issues for Global Citizens. An Introduction to Key Development Challenges*, Washington D.C., The World Bank, 2006, p. 341.

noción básica de la corrupción que puede ser útil para identificarla, pero limitada para el análisis del problema.

Algunas críticas que se han esgrimido contra esta definición es que soslaya la existencia de la corrupción fuera del ámbito público. Además de ello, la corrupción no siempre se efectúa con ánimo de conseguir beneficios privados *stricto sensu*. Ejemplo de esto es la definición que manejan otros autores cuando señalan que, si bien en términos simples la corrupción supone el abuso de poder para ganancias personales, también debe considerarse las ganancias para el grupo al cual pertenece o debe su posición el actor. Asimismo, debe llamarse la atención sobre dos hechos: primero, el “beneficio” no siempre es monetario sino que puede incluir el orgullo, el deseo de retener o incrementar el poder o, incluso, la idea de alcanzar un bien social mayor; y segundo, la corrupción describe conductas que pueden ser encontradas en prácticamente cualquier ámbito, no solo político.⁷

Teniendo en cuenta que la evidencia empírica ha demostrado que la corrupción trasciende los ámbitos gubernamentales, una investigadora mexicana adopta una definición que puede ser utilizada en sentido extenso. Para ella, la corrupción debe ser definida como “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano”.⁸ De este modo, el tomador de decisiones no refiere únicamente a un servidor público o a un cargo de elección popular, sino a aquellos tomadores de decisiones al seno de la iniciativa privada, organismos no gubernamentales, clubes deportivos, etc., o bien, a los ciudadanos que evaden sus obligaciones a cambio de recompensas.

⁷ Véase Rick Stapenhurst y Shahrzad Sedigh, “An overview of the costs of corruption and strategies to deal with it”, en Rick Stapenhurst y Sahr J. Kpundeh, *Curbing corruption. Toward a Model of Building National Integrity*, Washington D.C., The World Bank, 1999, p. 1.

⁸ María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015, p. 9.

Igualmente, sin aludir a esferas públicas o privadas, otra definición considera la corrupción básicamente como un sesgo de la conducta. De acuerdo con esta visión, la corrupción es generalmente entendida como “el uso inapropiado de reglas de conducta que se aplican en un campo de la acción humana en otro”.⁹ Esto quiere decir que una conducta económica en un ámbito político es censurable (soborno, extorsión), así como una conducta familiar en un ámbito económico o político también lo es (nepotismo, conflicto de intereses).

Cualquiera que sea la definición utilizada, ya sea en *stricto* o *lato sensu*, un especialista en el tema identifica cuatro elementos que caracterizan a la corrupción: “1) toda acción corrupta consiste en la transgresión de una norma; 2) se realiza para la obtención de un beneficio privado; 3) surge dentro del ejercicio de una función asignada, y 4) el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento”.¹⁰

Ahora bien, la corrupción no es un problema nuevo o reciente. Bien es sabido que el problema ha existido en el ejercicio del poder y la vida pública desde centurias. Tanto la bibliografía sobre el Imperio Romano como los primeros Estados-nación hacen mención explícita sobre los vicios públicos de la época, entre ellos la corrupción. No obstante, el tema de la corrupción emergió con bastante fuerza hacia finales del siglo XX para situarse entre los principales asuntos de la agenda pública.

De acuerdo con un especialista, la notabilidad de la corrupción como un tema en la agenda pública a nivel internacional obedece a la confluencia de diversos factores. En este tenor, uno de los eventos más trascendentes del siglo XX fue la caída de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) a principios de la década de los 90. Su desfonde impactó en muchos ámbitos del escenario internacional,

⁹ Jerry L. Mashaw, “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en John M. Ackerman, (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 123.

¹⁰ Alejandro Álvarez Flores, “Combate a la corrupción”, en Álvaro Vizcaíno Zamora (coord.), *Combate a la corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 20.

modificando radicalmente la interrelación política, social y económica de las naciones.¹¹

Uno de los principales efectos fue la transición hacia regímenes democráticos en la mayor parte de los países socialistas y su adopción del modo de producción capitalista. Sin ahondar en explicaciones, cabe señalar que ambos elementos —la democracia y la economía de mercado— requieren de condiciones específicas y producen comportamientos muy distintos a los imperantes en sociedades cerradas o semi-cerradas.

En efecto, la llegada de la democracia no solo entre países socialistas sino en regímenes autoritarios —como en el caso de México y Latinoamérica— fue producto de una ciudadanía mucho más activa e informada que, a su vez, produjo proliferaciones de organismos de la sociedad civil, la apertura y pluralidad en los medios de comunicación y la discusión pública de los problemas colectivos. Por otra parte, la economía de mercado y su alcance global requirieron cada vez de mayor información y apertura hacia el exterior. Las transacciones globales exigen el conocimiento de las condiciones de los mercados a los que pretenden llegar: índices de ingreso, capacidad económica, condiciones de producción, calidad de gobierno, estabilidad política, etc.

Este marco global fue el detonante para que ciudadanos, empresas, medios de comunicación y organismos internacionales identificaran una serie de “nuevos” problemas públicos, entre los cuales destacó la corrupción. La relevancia que alcanzó la corrupción en la agenda pública no fue fortuita ni arbitraria; la evidencia ha demostrado sus efectos perniciosos en varios ámbitos y en múltiples países tanto en el ámbito político, económico y social.

¹¹ Véase Vito Tanzi, “Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures”, en George T. Abed y Sanjeev Gupta, *Governance, corruption and economic performance*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2002, pp. 20-23.

En el ámbito político, la corrupción reduce la capacidad de gobierno y afecta la legitimidad de las instituciones políticas frente a la ciudadanía. La reducción de la capacidad de gobierno es evidente cuando, por motivos de corrupción, las obligaciones de los servidores públicos no son realizadas, cuando las órdenes de instancia superiores no son acatadas o cuando intereses privados desvían o bloquean las decisiones de gobierno a costa de satisfacer el interés público. Por otra parte, la legitimidad de las instituciones se pierde por causa de la corrupción cuando la ciudadanía percibe que las burocracias y los gobiernos sirven primordialmente a intereses individuales, de grupo o de partido antes que a los intereses mayoritarios de la ciudadanía.

Por lo que respecta al ámbito económico, la corrupción puede inhibir la actividad económica tanto en transacciones comerciales como en la inversión. En primer lugar, la corrupción puede manifestarse en el pago de sobornos o cuotas para acelerar trámites burocráticos que deben hacer los empresarios para conseguir permisos de producción, distribución o comercio de mercancías o servicios. Además de ello, existe otra variante de corrupción que está relacionada con la necesidad de compartir beneficios económicos con funcionarios públicos a cambio de que los gobiernos asignen contratos, gestión o usufructo de servicios públicos. Así, pues, de manera general la presencia de obstáculos a la libre empresa, por medio de actos corruptos, afecta a las industrias y puede ser un incentivo para no invertir, comerciar o participar en la actividad económica de determinado lugar.

Socialmente, la presencia de corrupción fomenta el establecimiento de estructuras de incentivos perniciosas para la vida pública. Cuanto mayor sea la percepción ciudadana sobre la presencia de corrupción en esferas de gobierno y empresas, mayor será la tendencia a replicar estas conductas y violar la ley. Con ello, se llega a una condición de “corrupción sistémica” que, de acuerdo con especialistas, es una corrupción que está generalizada y donde “diferentes sectores de la sociedad y el

Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos”.¹²

La ubicuidad que la corrupción ha llegado a alcanzar en algunos países no significa que se obedezca a las mismas razones o que ocasiones las mismas consecuencias. Sus diferentes facetas han llevado a que la bibliografía especializada distinga entre diversos tipos de corrupción. En este sentido, Tanzi señala que entre los tipos más comunes de corrupción se encuentra la corrupción burocrática, política, coercitiva, colusiva, de reducción de costos o de maximización de ganancias, entre otras.¹³

Ciertamente puede hablarse de una corrupción principalmente económica, o cultural, endémica, política, etc. Pero para efectos de mi objeto de estudio considero fundamental enfocarse en lo que los autores especializados identifican como “corrupción política”. Esta distinción se basa en el bien esencialmente dañado por la corrupción, que en el caso de la corrupción política no se trataría de la actividad económica sino de la legitimidad política.

Para Villoria Mendieta, se puede definir la corrupción política por el fin que persigue o por el bien que daña. En el primer caso, la corrupción sería política cuando “se refiere a las actuaciones dirigidas a la adquisición y mantenimiento del poder político por medios ilegítimos”.¹⁴ O bien, sería estrictamente política cuando el bien esencial dañado es la legitimidad de la política, lo cual la diferencia de la corrupción empresarial que daña la eficiencia y confianza en el mercado, o de la corrupción administrativa que daña la eficacia en la consecución del interés general.¹⁵

De la mano de esta noción, es importante rescatar la distinción hecha por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) respecto a la

¹² David Arellano, Jesús Fidel Hernández y Walter Lepore, “Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 61, febrero-mayo, 2015, p. 77.

¹³ Tanzi, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴ Manuel Villoria Mendieta, *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2006, p. 102.

¹⁵ *Ibidem*, p. 103.

existencia de una corrupción burocrática y una corrupción política. La corrupción burocrática o *petty corruption*, se da entre servidores públicos con niveles administrativos medios y bajos, que son capaces de extraer beneficios personales mediante la extorsión a usuarios o la manipulación de la ley, mientras que la corrupción política o *grand corruption* se da en funcionarios de alto nivel, con capacidad de tomar decisiones, que orientan su ejercicio del poder por criterios de beneficio personal por encima del beneficio de la sociedad que gobiernan.¹⁶

Como puede advertirse, la conceptualización de la corrupción en mucho depende de la disciplina desde la cual se estudie. La amplia presencia de la corrupción en los ámbitos que ya han sido señalados ha ocasionado que su análisis se emprenda desde múltiples disciplinas entre las que destaca la economía, la ciencia política, la administración pública, el derecho y la sociología.

Siguiendo a Villoria Mendieta, la economía ha sido prolífica en sus estudios sobre corrupción. Muchos estudios económicos parten de las teorías de *rational choice* que asumen al individuo como un actor racional que busca maximizar sus ganancias y reducir sus costos. Desde esta perspectiva, “los fenómenos sociales son resultado de las acciones de los individuos” y “la elección es fruto de un cálculo de costes y beneficios asociados a los diversos cursos de acción posibles”.¹⁷ Al lado de esta presunción, la economía introduce la noción de un mercado de la corrupción, donde existe oferta y demanda de actos de corrupción para lograr un fin mutuamente benéfico. Así, pues, los individuos tenderán a incurrir en corrupción siempre que esta suponga una maximización de ganancias o reducción de sus costos.

Frente a la capacidad explicativa de la corrupción desde la economía, la ciencia política ha señalado que para entender a cabalidad el problema no pueden ignorarse los factores políticos. Desde esta premisa, la ciencia política ha introducido una serie de variables para explicar la corrupción que no habían sido

¹⁶ Véase OCDE, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Paris, OCDE, 2015.

¹⁷ Villoria Mendieta, *op. cit.*, p. 35.

consideradas por los estudios económicos. Entre estas variables se encuentra el tipo de régimen político, el balance de poder entre instituciones del Estado, la independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los modelos de jerarquía y burocracias, además de la concentración de poder a partir de esfuerzos de privatización, desregulación y descentralización, etc.¹⁸

Desde la perspectiva jurídica, la corrupción sería primordialmente “el abuso de autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario”.¹⁹ Tal abuso debe estar tipificado en el cuerpo jurídico vigente de determinada sociedad para poder ser considerado como acto de corrupción. No obstante, esta perspectiva ha resultado limitada ya que únicamente puede considerar la corrupción como un acto cometido en el pasado, lo cual si bien es correcto dentro del marco jurídico, no abona en identificar sus causas y posibles mecanismos de prevención de la corrupción.

El estudio de la corrupción desde la sociología se ha enfocado en estudiar las condiciones sociales que permiten la existencia, proliferación y percepción de la corrupción en un periodo de tiempo determinado. De este modo, estos estudios han incorporado como variable fundamental el contexto histórico y social de cada país para explicar la evolución de la corrupción como problema social, así como las condiciones culturales prevaletentes en una sociedad.

Finalmente, cabe mencionar que los estudios de administración y políticas públicas también se ha encargado del estudio de la corrupción en tanto problema público. En este caso, el eje sobre el cual giran los estudios radica en la manera en que los gobiernos y actores sociales pueden intervenir en la solución del problema. Esto resulta evidente si se toma en cuenta que, como señala un especialista en el estudio de las políticas públicas, los componentes básicos de éstas incluyen: 1) conocer “la

¹⁸ Véase Jens Christian Andvig y Odd-Helge Fjeldstad, *Research on corruption. A policy oriented survey*, Oslo, NORAD- Chr. Michelsen Institute- Norwegian Institute of International Affairs, 2000, p. 52.

¹⁹ Villoria, *op. cit.* p. 29.

causalidad del problema que se quiere atender”; 2) identificar “la forma en que quiere modificarse el *statu quo* o... el resultado específico que quiere producirse tras la intervención del Estado”; y 3) argumentar “el sentido y el propósito de la política que se está llevando a cabo”.²⁰

Es decir, que el estudio de la corrupción desde las políticas públicas no se limita a entender su causalidad y componentes sino que trasciende hacia la intención de intervenir para resolver el problema. Por supuesto, estos estudios pueden abreviar de las teorías económicas, políticas y sociales, pero deben avanzar hacia el diseño y selección de herramientas de política pública para controlar el problema identificado. En este contexto, un autor ha identificado algunas estrategias de política pública para estudiar y atender el problema de la corrupción.

Destaca, por ejemplo, aquellas estrategias basadas en los cambios jurídicos o administrativos que están orientados a incrementar la probabilidad de detección de conductas corruptas a partir del reforzamiento del monitoreo y aplicación de la ley. Este enfoque incluye el establecimiento de mecanismos de control y monitoreo al interior de las burocracias, la protección jurídica a los informantes internos confidenciales (*whistleblowers*), o bien la creación de organismos anticorrupción. Asimismo, la adopción del buen gobierno, a partir de la gobernanza, la transparencia y la participación social.²¹

1.2 Corrupción y conflicto de intereses

Una vez analizado el concepto de corrupción es importante definir, ahora, lo que se entiende por interés y por conflicto de intereses. De entrada, como puede advertirse, en un lenguaje llano la noción de interés está asociada con el deseo, la posibilidad

²⁰ Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013, pp. 121 y 122.

²¹ Véase George T. Abed y Hamid R, Davoodi, “Corruption, structural reforms, and economic performance in the transition economies”, en George T. Abed y Sanjeev Gupta, *op. cit.*, pp. 492 y 493.

de tener algo o la voluntad de conocer sobre un asunto. Igualmente, la noción de interés no se limita a un deseo, posibilidad o voluntad del ámbito estrictamente individual, sino que éste puede ser entendido como una característica plural o colectiva, es decir, compartido no por más de una persona. De allí las expresiones referidas comúnmente como intereses colectivos o generales.

En el campo de los estudios políticos, el interés ha sido analizado desde la antigüedad. Destacan, desde luego, las descripciones del interés en términos de poder esbozados por la escuela realista a través de autores como Tucídides, Hobbes o Maquiavelo. Sin dejar de lado las raíces de esta reflexión, una definición más contemporánea sostiene que los intereses son aquellos “reclamos, demandas o deseos que los seres humanos, ya sea individualmente o en grupos, asociaciones o relaciones, buscan satisfacer, y los cuales, por tanto, una sociedad políticamente organizada debe tomar en cuenta para el acomodo de relaciones y el ordenamiento de conductas de manera coercitiva”.²²

Una definición más sencilla, y por ello quizá más fácil de comprender, es la de Plamenatz. Este autor explica que “por intereses nos referimos a aspiraciones asentadas y declaradas por parte de un hombre, o grupo de hombres, las cuales se creen más o menos realizables”.²³ No obstante, para algunos autores esta definición, por genérica, es limitada e inexacta.

De esta forma, para Benn, los intereses en el ámbito político no pueden ser entendidos meramente como una lista de deseos o aspiraciones sostenidas por una clase o grupo social, sino que el término “intereses” se refiere a “un paradigma donde los deseos corresponden a ciertos estándares socialmente aceptados y que se limitan a lo que es razonable de esos estándares; pero en tanto son razonables, éstos se materializan en reclamos o demandas sustentadas en razones para

²² Roscoe Pound, “A Survey of Social Interests”, en *Harvard Law Review*, núm. 57, octubre, 1943, p. 2.

²³ John Plamenatz, “Interests”, en *Political Studies*, vol. II, núm. 1, febrero, 1954, pp. 1-2.

satisfacerlos”.²⁴ Así, pues, a partir de estas definiciones, podemos señalar que los intereses en términos políticos son deseos o aspiraciones sostenidas por un individuo o grupo de individuos que son razonablemente factibles y que se expresan mediante reclamos o demandas.

Una vez definido el concepto de interés es importante explicar cuál es la dinámica del conflicto de intereses. Para esta labor, el enfoque pluralista es de la mayor utilidad ya que no concibe al interés colectivo como una simple suma de intereses parciales ni al Estado como el garante de un único interés general. Contrario a ello, este enfoque concibe, por un lado, al Estado como un espacio político donde confluye una multiplicidad de intereses —contrarios entre sí y representados por diversos grupos—, y por otra parte, a la actividad política como la pugna entre facciones distintas que, al vencer políticamente, relativizan el interés público al convertir cada órgano del Estado en instrumentos para la satisfacción de sus intereses.²⁵

Lo anterior quiere decir que en una sociedad contemporánea, caracterizada por el pluralismo y la complejidad, el Estado se convierte en un ámbito de pugna de intereses de diversa índole. Cuando un grupo político asciende al poder difícilmente podrá conciliar la totalidad de estos intereses ni tampoco estará primordialmente volcado a priorizar el interés general. Antes, al contrario, el grupo en el poder —llámese partido o coalición de gobierno— empujará sus propios intereses, que podrán o no procurar el interés general, por encima de los intereses de otros grupos o partidos utilizando los recursos estatales disponibles.

Este interesante planteamiento parte del principio de que la actividad o función de los órganos estatales están “influidos por las circunstancias personales de los gobernantes en un momento dado... y por el modo que éstos perciban el mundo

²⁴ Stanley Benn, “Interests in Politics”, en *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 60, 1960, pp. 127-128.

²⁵ Véase Miguel Ángel Asensio Soto, “Ciencia política y grupos de interés”, en *Revista española de la opinión pública*, núm. 30, octubre-diciembre, 1972, p. 80.

que les rodea”.²⁶ De allí que cada gobernante persiga los intereses u objetivos que en una circunstancia histórica considere más convenientes, tanto en el ámbito político, como social, económico o cultural. Esta persecución de determinados intereses puede empatar o rivalizar con aquellos sostenidos por otros grupos.

En suma, podemos señalar que el Estado es un espacio donde confluye una multitud de intereses. El gobierno, como titular del Estado, es a quien le corresponde mediar esos intereses y, en un régimen democrático, debe procurar hasta donde le sea posible el interés colectivo o interés público. A su vez, el gobierno se materializa en cada uno de sus funcionarios que, en conjunto, conforman el servicio público, ya sea a través de la Administración Pública, los Parlamentos o la Judicatura.

De lo anterior se deriva que cada uno de los servidores públicos, desde el presidente de la República, hasta el funcionario municipal, están en constante relación con intereses particulares o de grupo. Frente a ellos, en una democracia, la obligación de cualquier servidor público es priorizar permanentemente el interés colectivo por encima de cualquier otro interés particular, incluyendo el suyo propio, pero también el del grupo al que pertenece, el de otros grupos de interés, el de sus familiares o el de sus socios.

Ahora, bien, es importante destacar que un conflicto de interés no es *per se* un acto de corrupción, aunque es una de las vías más comunes para la comisión los mismos. De acuerdo con una definición del ámbito de la disciplina de la administración pública, el conflicto de interés existe “cuando un funcionario público individual tiene un interés, beneficio o relación en su ámbito privado que puede afectar la ejecución de su papel oficial o público o que amenace con hacerlo”.²⁷

²⁶ *Ibidem*, p. 81.

²⁷ Gillian Peele y Robert Kaye, “La regulación de los conflictos de interés: asegurando la rendición de cuentas en el Estado moderno”, en Irma E. Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, UNAM - Siglo XXI Editores, 2009, p. 439.

Por su parte, una descripción más específica hace una clara distinción entre un conflicto de interés real y uno potencial. De acuerdo con esta perspectiva, un conflicto de intereses real es una situación en donde el funcionario público tiene conocimiento de un interés privado —sea político, social o económico— que es capaz de influenciar el ejercicio de sus responsabilidades y deberes públicos. Por su parte, un conflicto de interés potencial es cuando un servidor público se encuentra en una situación en la cual la existencia de algunos intereses privados podrían influenciar el ejercicio de sus deberes pero el servidor público aún no ha ejercido tal responsabilidad o deber público.²⁸ En sentido similar, algunas fuentes utilizan la definición de conflicto de intereses aparente, que consiste en la percepción de que intereses privados están influenciando inapropiadamente el desempeño o los deberes públicos, sea o no la causa real de ello.²⁹

Así, pues, la relación entre conflicto de interés y corrupción política se clarifica cuando reflexionamos que el problema detrás del conflicto de interés es la probabilidad de que intereses privados de cualquier tipo —económicos, familiares, criminales, políticos— tengan una influencia indebida sobre servidores públicos al momento de realizar sus labores y obligaciones públicas. En caso de que la existencia de esta influencia ocasione una conducta indebida estaríamos ante un caso típico de corrupción política, en tanto se constituye como una conducta que va dirigida a lesionar el interés público y, con ello, dañar la legitimidad política.

En vista de que en el gobierno de cualquier país los dirigentes políticos, representantes electos y funcionarios de alto nivel se relacionan constantemente con intereses privados, una estrategia más eficaz para combatir la corrupción sería identificar, hacer públicos y sancionar los conflictos de interés potenciales y reales.

²⁸ Ian Greene, “Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers”, en *Canadian Journal of Political Science*, núm. 23, 1990, p. 236.

²⁹ Véase Office of the Commonwealth Ombudsman, *Conflict of Interest Guidelines*, Commonwealth Ombudsman, Australia, septiembre de 2017, p. 3, disponible en <https://www.ombudsman.gov.au/data/assets/pdf_file/0030/29919/Conflict-of-Interest-Guidelines-September-2017.pdf>.

La sociedad mexicana ha sido testigo de pequeños y grandes casos de conflictos de interés cuyo impacto negativo no solo es económico —asignación ineficiente de recursos, enriquecimiento ilícito o daño a la hacienda pública—, sino político —pérdida de confianza y legitimidad de las instituciones políticas. Por desgracia, frente a esto, el impacto del régimen de transparencia y acceso a la información ha sido limitado para evidenciar estos conflictos de interés. Por esta misma razón, se considera de suma relevancia dirigir los esfuerzos hacia el análisis de alternativas de política pública.

1.3 Analizando la corrupción: *rational choice*, enfoque de corrupción estructural y nuevo institucionalismo

Evidentemente, el problema de la corrupción y, más precisamente sus causas, han sido abordadas desde diferentes perspectivas teóricas. Aquí se destacan la teoría de la *rational choice*, el nuevo institucionalismo y el enfoque de corrupción estructural.

Como se conoce, la teoría de la elección racional o *rational choice* parte del supuesto de que los actores son racionales y buscan maximizar sus ganancias con los menores costos posibles. En este sentido, esta teoría describe al actor político como racional en tanto realiza formas de comportamiento “que son producto de elecciones hechas con vistas a lograr, de la mejor manera posible, determinados fines”.³⁰ Bajo este supuesto, la conducta de los actores es motivada esencialmente por la búsqueda de su interés personal.

Una característica relevante de esta perspectiva es que supone que los actores poseen “la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional para elegir la mejor línea de conducta, cualquiera que sea la complejidad de la elección”.³¹ Así, el actor político se encargaría de tomar decisiones conducentes a optar por

³⁰ Hugh Ward, “La teoría de la elección racional”, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 87.

³¹ *Ibidem*, p. 88.

alternativas de acción con arreglo a determinados fines para satisfacer sus intereses personales. De esta forma, el actor racional calculará sus ganancias entre distintas alternativas *a, b, c... n* y priorizará aquella que le otorgue una ganancia mayor.

La conocida crítica a este supuesto básico de la elección racional es que, en la mayoría de las situaciones reales, los actores políticos no cuentan con una disponibilidad total de recursos, tiempo o alternativas de acción. En la actividad política, económica y social, los cursos de acción son limitados y, asimismo, lo es la racionalidad del actor.

Uno de los autores que con mayor contundencia refutó este modelo de racionalidad fue Herbert Simon. En su prolífica obra, Simon señala que asumir que los seres humanos somos siempre o generalmente racionales es impreciso. En su lugar, el autor afirma que este “falso concepto, que impregnó la teoría política utilitaria y una gran parte de la teoría económica clásica, ha sido refutado de una manera decisiva por los desarrollos modernos de la psicología y de la sociología”.³²

El análisis basado en un comportamiento racional puro de los seres humanos, incluidos aquellos que se desempeñan en la Administración Pública, puede llevar a conclusiones inexactas de acuerdo con Simon. Lo anterior se debe a, por lo menos, a que el esquema medios-a-fin: “a) oscurece el elemento comparativo en la toma de decisiones; b) no llega a realizar una separación satisfactoria de los elementos fácticos y valorativos de la decisión, y c) proporciona una visión insuficiente de la variable tiempo en el comportamiento finalista”.³³

Retomando estas ideas para el análisis de políticas públicas, Winship critica que este tipo de enfoque es en la actualidad poco útil para analizar realidades complejas y cambiantes. A este respecto, afirma que “su enfoque unitario en medios apropiados o eficientes asume que el analista de políticas públicas o la sociedad

³² Herbert Simon, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Madrid, Editorial Aguilar, 2da edición, 1972, p. 59.

³³ *Ibidem*, p. 64.

más generalmente poseen conocimiento completo de lo que constituye un bien social. [Pero] no hay razón para asumir que los actores, mucho menos la sociedad, han completamente resuelto el atractivo comparativo de todas las posibles alternativas”.³⁴

El enfoque de la elección racional resulta limitado, asimismo, para el análisis de la corrupción por diversas razones. Como señalan algunos estudios, asumir únicamente que un actor racional —como un servidor público— orientará su conducta y toma de decisiones a aquellas que solamente le representen una maximización de ganancias y una disminución de pérdidas (racionalidad medios-fines) con el uso más bajo posible de recursos (eficiencia), sería incompleto en un contexto organizacional, propio de la Administración Pública. La imprecisión de este análisis se derivaría de que la corrupción, definida en estos términos, respondería única y exclusivamente a una motivación individual del servidor público y desplazaría elementos fundamentales del análisis como la cultura organizacional, las restricciones institucionales, la estructura de incentivos existente. Cuando la corrupción es analizada exclusivamente desde este enfoque se pueden llegar a conclusiones erróneas, como utilizar como variable explicativa de la conducta corrupta a los individuos tomados de manera aislada y soslayar fenómenos de corrupción organizacional o sistémica.³⁵

Un enfoque novedoso para explicar el problema de la corrupción es el denominado “enfoque de la corrupción estructural”.³⁶ En contraste con otros enfoques y teorías, el Enfoque de Corrupción Estructural diluye las fronteras rígidas ente lo público y lo

³⁴ Christopher Winship, en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 110.

³⁵ Véase Francisco Suárez y Adriana Christensen, “Aspectos teóricos, contextuales y metodológicos en el análisis comparado de la corrupción organizacional”, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre, 2001, disponible en <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2015/0042711.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³⁶ Véase Irma E. Sandoval, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, núm. 1, enero-marzo, México, UNAM, 2016, pp. 119-152.

privado. Sin negar la existencia de estos ámbitos, el enfoque apunta que la corrupción ha trascendido límites y se ha instalado en la esfera gubernamental, empresarial y societal. Por ello, ante esta evidencia empírica sería artificial imponer límites teóricos para explicar la corrupción.

Otro de los aportes fundamentales es este enfoque que niega la sola existencia de la corrupción a partir de comportamientos individuales, según lo explican teorías basadas en el modelo de *rational choice*. Como también lo han señalado otras investigaciones,³⁷ existen casos donde la corrupción es sistémica, es decir, donde su incidencia está caracterizada por la existencia de amplias redes de complicidad que promueven, administran o esconden actos de corrupción de manera intencional. Evidentemente, los actores participantes en estas redes están revestidos de cierto poder y autoridad, por lo que, como afirma Sandoval, “los verdaderos problemas de corrupción... bajan de los más altos niveles de la pirámide social”.³⁸

A partir de estas premisas, Sandoval define la corrupción estructural como “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”.³⁹ Con esta definición, la autora enfatiza la necesidad de superar la visión normativo o legalista de la corrupción y considerarla más como una “forma específica de dominación social”. En otras palabras, la autora refiere que la corrupción surge a partir de un fenómeno de “captura del Estado” por parte de intereses rentistas que, desde fuera del Estado, institucionalizan la corrupción desde los niveles estatales más altos, ocasionando una dinámica corrupta hacia las esferas más bajas de la Administración Pública, ya sea por coacción o inercias institucionales.

³⁷ David Arellano, *et. al., op. cit.*

³⁸ Sandoval, “Enfoque de la corrupción estructural...”, *op. cit.*, p. 120.

³⁹ *Ibidem*, p. 123.

Por otra parte, el enfoque señala los límites que ha mostrado el acceso a la información pública en dos dimensiones. En primer lugar, por el hecho de que los nuevos mecanismos de gobernanza permiten que decisiones públicas e información escapen de la dimensión estatal y se resguarden en ámbitos privados, infranqueables muchas veces por las leyes de transparencia y acceso a la información. Pero, acaso peor, por el hecho de que en no pocas ocasiones los actos de corrupción son conocidos, documentados y públicos sin que existan sanciones ejemplares por parte del Estado. De allí la importancia de combatir la otra cara de la corrupción: la impunidad.

Le existencia de impunidad nos lleva, invariablemente, a reconocer la existencia de cotos de poder que protegen al sujeto responsable de cometer actos de corrupción. En este sentido, siguiendo a Sandoval, estamos ante una estructura de poder diferenciada, que protege a los corruptos y a sus intereses privados, por encima del interés general de la ciudadanía. Tal estructura de poder no puede formar parte de un régimen auténticamente democrático.

Por su parte, la corrupción también ha sido estudiada desde el enfoque del nuevo institucionalismo. Esta teoría pone el énfasis en la importancia de la centralidad de las instituciones en el desempeño de la conducta humana, tanto política como social y económica. De acuerdo con la conocida definición de North, las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones ideadas que moldean las interacciones humanas”. En consecuencia, estas restricciones “estructuran los incentivos del intercambio humano, ya sea político, social o económico”.⁴⁰ El objetivo último de estas instituciones, de acuerdo con el autor, es reducir la incertidumbre en las diferentes interacciones humanas.

Ahora bien, el asunto del cambio institucional no es sencillo de explicar para el neoinstitucionalismo. Este asunto no genera consensos pues persiste la cuestión

⁴⁰ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3.

de si las instituciones son susceptibles de diseño o son producto de la evolución social. Es decir, ¿las instituciones pueden modificarse intencionalmente o las sociedades únicamente pueden adaptarse al cambio institucional con el correr del tiempo?

Como señala Romero, una gran diferencia entre el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico “es que para los primeros las instituciones son resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente, mientras que para los segundos no son precisamente un diseño deliberado sino patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción”.⁴¹

Siguiendo a Romero, el nuevo institucionalismo surge como respuesta a las tesis de la revolución conductista en la ciencia política y de la teoría neoclásica de la economía. En ambas, se concibe al actor racional y su comportamiento como centro del análisis. En estas concepciones, como se explicó, el actor es racional porque busca maximizar sus intereses y reducir sus costos, además de que no se pasa por alto el conjunto de restricciones institucionales que debe enfrentar el actor.

Así, pues, la teoría conductista y neoclásica suponen que lo importante es analizar el comportamiento del actor racional por encima de su contexto institucional. Frente a ello, la crítica neoinstitucionalista pone en la mesa una pregunta: si así sucede en la realidad, ¿por qué los resultados políticos o económicos son tan distintos en diferentes contextos institucionales cuando los actores poseen similares recursos e intereses? En el fondo, el planteamiento neoinstitucionalista es que, antes que los actores, importa la estructura institucional, ya que ésta determina el comportamiento individual y no viceversa.

⁴¹ Jorge Javier Romero, “Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 14.

1.4 La corrupción desde el institucionalismo de la acción racional

En medio de esta perspectiva neoinstitucional, surge un matiz importante. Dado que los actores racionales no pueden elegir cursos de acción en un ambiente sin restricciones, pero rechazando que son las instituciones las que en primera y última instancia determinan el comportamiento político sin margen de maniobra a un actor racional, se opta por aquella perspectiva teórica que supone que los actores son racionales pero su conducta está influida por la estructura institucional en la que se insertan. Como apunta Peters, este intento de vincular la teoría de las instituciones —y su influencia restrictiva del comportamiento humano— con la teoría de la elección racional no está exento de críticas.⁴²

Denominándolos como “institucionalismo de la acción racional”, el autor explica que el enfoque parte de la observación empírica de que la actividad política y los actores políticos desempeñan sus conductas dentro de las instituciones y no al margen de estas. Por tal razón, la teoría debe incluir el análisis de las instituciones y su papel en el comportamiento racional del actor.

En este enfoque teórico, “las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un ‘espacio político’ dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes”.⁴³ De esta manera, no se abandona el supuesto de que el actor racional buscará maximizar sus ganancias en busca del beneficio personal pero sus alternativas de acción se verán restringidas por el conjunto de reglas o instituciones dentro de las cuales transcurre su actividad política. En suma, las instituciones son vistas como el mecanismo para incentivar o constreñir determinada conducta individual.

⁴² Guy Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional de la ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 71.

⁴³ *Ibidem*, p. 72.

Este enfoque teórico ha sido empleado para analizar, entre otros problemas, la corrupción. En su estudio sobre las diversas teorías de la corrupción, De Graaf señala que a grandes rasgos existen dos tensiones entre las diferentes teorías. Por una parte se tienen aquellas teorías que explican las causas de la corrupción considerando al actor como un agente autónomo que realiza cálculos racionales sobre medios-fines y, tras valorar sus alternativas, decide incurrir en actos corruptos. Y, por otra parte, aquellas teorías que explican las causas de las conductas corruptas más allá del control individual y remiten a cuestiones organizacionales, culturales o económicas.⁴⁴ Bajo esta última perspectiva, la corrupción se entendería como una institución informal dentro de la actividad política.

En el mismo sentido, el autor ofrece un enfoque teórico que considera al actor corrupto como racional, pero esencialmente limitado por el marco institucional en el que se encuentra inserto. Bajo esta mirada, el actor político es considerado como una persona racionalmente calculadora que decide incurrir en corrupción cuando sus ventajas esperadas superan las desventajas esperadas, éstas últimas en forma de posibles castigos y la probabilidad de ser descubierto.

Esta perspectiva ha sido empleada también por Klitgaard, quien señala que si los beneficios de la corrupción menos la probabilidad de ser descubierto multiplicado por los castigos, son mayores que los beneficios de no ser descubierto, entonces un individuo racionalmente escogerá ser corrupto.⁴⁵ Evidentemente, esta conducta depende del marco institucional donde se desenvuelva el actor, ya que si las reglas no son lo suficientemente eficaces, la corrupción puede tornarse más atractiva.

En este tipo de teoría, la elección racional es combinada con el marco institucional pues la decisión del agente está constreñida por ambas: tanto por la capacidad de

⁴⁴ Véase Gjal de Graaf, "Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption", *Public Administration Quarterly*, vol. 31, núm. 1 y 2, Spring-Summer, 2007, p. 41.

⁴⁵ Véase Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994, p. 70.

tomar decisiones de los agentes individuales como por una estructura circuncidante de reglas políticas, económicas y culturales (instituciones), que llevan a la llamada “estructura de elección institucional”.⁴⁶

Como puede advertirse, este enfoque teórico nos lleva a suponer que el control de la corrupción yace en el incremento de los costos y la minimización de sus beneficios. Tales costos pueden elevarse en dos vías, por lo menos: incrementando la capacidad de detectar actos corruptos, es decir, de ser descubierto, así como elevando los castigos a los actores que decidan incurrir en estos actos. Se trata, de acuerdo con un especialista, de zanjar el problema clásico del polizón o *free rider*: “si es racional aprovecharse del bien público, el problema está en el marco de reglas, el marco institucional, pues éste es el que permite que el actor racional produzca un beneficio personal individual a costa del bienestar colectivo”.⁴⁷

En este sentido, la teoría de la acción racional institucional es útil para el caso de estudio seleccionado ya que, como sostiene mi hipótesis, el actor político —en tanto actor racional— decidió incurrir en un acto de corrupción debido a que el marco institucional en el que se desempeña su actividad permitió canalizar su conducta dada la baja probabilidad de ser descubierto y de ser sancionado.

1.5 Conclusiones preliminares

En México, la corrupción política viene aparejada de la impunidad. Problemas que sin duda han coadyuvado a generar una cultura de poco respeto por la legalidad. Como ejemplifica Morris,⁴⁸ en un contexto donde no se respeta la ley, la solución nunca será promulgar más leyes y frente al problema de la evasión fiscal, la solución nunca será elevar los impuestos. Asimismo, en un sistema generalizado de

⁴⁶ Véase Michael Collier, “Explaining corruption: an institutional approach”, en *Crime, Law and Social Change*, vol. 38, 2002.

⁴⁷ Raúl Coronilla, *op. cit.*, p 14.

⁴⁸ Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 34.

corrupción, la sola existencia de leyes para combatirla no es suficiente. En el fondo, la falta de legitimidad en el gobierno impele, en menor o mayor medida, a que los ciudadanos no observen la ley, no paguen impuestos y no confíen en la lucha contra la corrupción.

Lo anterior es relevante porque nos recuerda los límites del enfoque legalista y sus estrategias. Es evidente que al interior de las organizaciones, en su formulación o modificación, se libran batallas de poder entre quienes buscan la rendición de cuentas y quienes desean evadirla. Por ello, la sola existencia de una institución formal contra la corrupción no significa una inhibición real para el fenómeno.

El caso mexicano lo ejemplifica a cabalidad. Nuestro país es uno de los mejor evaluados en el hemisferio americano por lo que respecta a la existencia y diseño de instituciones de transparencia y rendición de cuentas. No solo por su reforma sino por su existencia previa a la mayoría de los países latinoamericanos, las instituciones mexicanas son de vanguardia en el ámbito formal. Pero, el problema de México no es la inexistencia de instituciones sino su inoperancia: en ocasiones su desempeño favorece y protege élites político-económicas, tiene pocos resultados en la distribución equitativa de bienes públicos y se limita a garantizar una estabilidad política favorable a los grupos en el poder.⁴⁹

Reflexionar en torno al componente político de la corrupción no es irrelevante. Una especialista del estudio de la corrupción lo reconoce: “las soluciones técnicas, basadas en incentivos económicos, son insuficientes”.⁵⁰ Habría entonces que reconocer que la corrupción, en algunos contextos como el de México, es un asunto esencialmente político. Visto desde esta perspectiva, existe poco margen de maniobra para controlar este problema con mecanismos burocráticos, económicos,

⁴⁹ Irma E. Sandoval, “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, *Edmond J. Safra Working Papers*, Cambridge, Harvard University, octubre de 2013, disponible en <<http://www.ethics.harvard.edu/lab>>, p. 45.

⁵⁰ Susan Rose Ackerman, “Economía política de las raíces de la corrupción”, en Irma E. Sandoval, *Corrupción y transparencia...*, op. cit., p. 43.

técnicos si no están acompañados de medidas que modifiquen la estructura de poder.

¿Cómo sancionar a funcionarios menores que incurrir en actos de corrupción cuando solamente acatan órdenes superiores? ¿Cómo incentivar la denuncia interna si no se protege a los denunciantes de sus propios jefes? ¿Cómo negar un contrato cuando los superiores jerárquicos deben favores políticos a las empresas concursantes? Las cuestiones anteriores plantean problemas cotidianos para la realidad política de México. Ante ello, no bastaría imponer controles burocráticos internos más fuertes, ni aumentar las sanciones en las leyes, ni fomentar la denuncia ciudadana. Por desgracia, el problema es más complejo. Se requiere, en todo caso, un cambio institucional que modifique el sistema de incentivos, garantice sanciones a todo participante de un acto corrupto (gobierno, empresa, individuo) y, sobre todo, una estructura de control político con contrapesos reales y no solo formales.

Por ello, la presente investigación considera fundamental crear un marco institucional encargado de prevenir la corrupción política mediante la identificación, publicación y monitoreo ciudadano de los conflictos de interés de todos los tomadores de decisiones, a saber, los representantes populares y los altos funcionarios. Debido a que la corrupción funciona en cascada, desde los niveles más altos del poder hasta los más bajos, considero que el foco de atención debe estar precisamente en los espacios que poseen mayor poder político o económico. En suma, considero que sólo identificando los circuitos de mayor corrupción y cortando sus lazos, se podrá desincentivar el sistema de corrupción política que persiste en México.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA REGULACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS EN MÉXICO

La corrupción es uno de los problemas públicos que con mayor fuerza se ha insertado en la agenda pública durante las últimas décadas. Como se analizó en el capítulo anterior, la razón de ello yace en los múltiples obstáculos que la corrupción impone no solo al ejercicio democrático del poder público sino a sus efectos perniciosos sobre el desarrollo político, social y económico de las sociedades.

A lo largo del tiempo, el Estado ha desarrollado diversas estrategias para su combate. Dichas estrategias han incluido desde la expedición de legislaciones más precisas y exhaustivas, la instrumentación de controles administrativos y fiscales, la institución de órganos de evaluación y vigilancia o hasta campañas de promoción de valores y disciplina. Naturalmente, cada una de las estrategias de combate a la corrupción han diferido en sociedades y tiempos distintos, con eficacia igualmente variable.

El presente capítulo pone énfasis en la evolución del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México en tanto uno de los instrumentos fundamentales para el combate a la corrupción. De manera general, y a reserva de desarrollarlo puntualmente, puede entenderse al sistema de responsabilidades de los servidores públicos como aquel conjunto de normas jurídicas que tiene como objetivo definir a los individuos considerados como servidores públicos, regular su conducta dentro de la Administración Pública y establecer sus responsabilidades a través de límites legales explícitos.⁵¹

⁵¹ Véase Claudia Gamboa y Sandra Valdés, “Responsabilidad de los servidores públicos. Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura”, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados (LX Legislatura), México, abril de 2007, pp. 4-6, <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>>.

En su estudio sobre la corrupción, Vázquez señala que este fenómeno posee un carácter permanente. Con ello, el autor se refiere a que el problema ha aparecido a lo largo del tiempo en cualquier sociedad. Por ello, es impreciso considerar a la corrupción como un problema exclusivo de regímenes autoritarios o dictatoriales, toda vez que las democracias mejor consolidadas también experimentan casos de corrupción.⁵²

A pesar de ello, el contexto espacial y temporal influye de manera determinante sobre las conductas que son consideradas corruptas en tanto “la corrupción está vinculada lógicamente a un sistema normativo, es decir, a un conjunto de reglas vigentes que regulan una práctica social”.⁵³ Como puede advertirse, tal sistema de reglas o estructura institucional varía dependiendo la sociedad y el tiempo en el que se encuentren vigentes. Así, lo que puede ser considerado como corrupción en un lugar o tiempo determinado puede ser valorado como una conducta legal en otro. Esto ha sucedido con el conflicto de interés. Esta conducta, evidentemente, no siempre fue considerada como ilegal o ilegítima en la actividad política o en las labores de gobierno.

Los tomadores de decisiones han estado sujetos a determinados tipos de deberes públicos que se van modificando con el acontecer político y social. En atención directa a esto, los límites jurídicos para distinguir entre las conductas legales y las corruptas son siempre variables. De este hecho surge la importancia de conocer la evolución del sistema de responsabilidades de los servidores públicos. En primer lugar, porque permite conocer los cambios en la estructura de oportunidades y restricciones en el actuar del servidor público, además de que a través de su estudio se conocen los cambios institucionales que fomentan, restringen o norman la actividad pública en relación con los fenómenos de corrupción.

⁵² Rodolfo Vázquez, “Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos”, pp. 212 y 213, en Ricardo Méndez-Silva, (coord.), *Lo que todos sabemos sobre corrupción y algo más*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

⁵³ *Ibidem*, p. 214.

Antes de que el Estado mexicano estableciera organizaciones creadas específicamente para identificar, vigilar y sancionar actos de corrupción en sus diversas vertientes, la herramienta base para dotar de control a los actos de la Administración Pública fue la institución de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Este sistema de responsabilidad de los servidores públicos “se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las leyes en la materia correspondiente y las dos últimas, reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.⁵⁴ De acuerdo con una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este sistema “descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias... de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.⁵⁵

Igualmente, esta tesis explica que la responsabilidad política se aplica a servidores públicos de alto rango por la comisión de actos u omisiones “que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”,⁵⁶ mientras que la responsabilidad penal y civil se aplica a servidores públicos que incurran en delitos o que ocasionen daños patrimoniales, respectivamente. Por su parte, la responsabilidad administrativa se aplica a los servidores públicos que falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública en su desempeño.

Como señala Fernández Ruiz, sin un control permanente de la Administración Pública se corre el riesgo de que los servidores públicos no atiendan el interés

⁵⁴ Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 200.

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tesis Aislada, P. LX/96”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, III, abril de 1996, p. 128, citado por Claudia Gamboa y Sandra Valdés, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

⁵⁶ *Ídem.*

general y prioricen su interés particular, es decir, que incurran en actos de corrupción. Por ello, “no existe organización política o social que no requiera de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño”.⁵⁷ De esta forma, el objetivo del sistema de responsabilidad de los servidores públicos es controlar el actuar de los servidores públicos y, en caso de desviaciones a su deber público, sancionarlos conforme a la ley. Por lo tanto, este sistema representa el instrumento básico para prevenir las conductas consideradas como corruptas.

2.1 El combate a la corrupción bajo el presidencialismo

Materia todavía de análisis y polémica, el sistema político mexicano —y con este la Administración Pública— experimentó marcadas transformaciones a lo largo del siglo XX: desde el ocaso de un régimen longevo y oligárquico como lo fue el Porfiriato, hasta el estallamiento de una de las mayores revoluciones sociales y la posterior reorganización del Estado y la sociedad mexicana. Precisamente, este proceso de reorganización del poder tras la fase armada de la Revolución Mexicana dio como resultado no solo un nuevo pacto político, condensado en la Constitución de 1917, sino un sistema político caracterizado por el presidencialismo y la permanencia de un partido hegemónico.⁵⁸

Estos rasgos del sistema político definieron el rumbo de buena parte del México contemporáneo. Como se sabe, el presidencialismo mexicano se caracterizó por la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Asimismo, por la centralización de facultades en el ámbito federal por encima del ámbito estatal y municipal. Si bien este presidencialismo logró estabilizar al país y permitir su desarrollo económico y social, lo hizo a costa de restringir los márgenes

⁵⁷ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación- Secretaría de Cultura- INEHRM- UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 263.

⁵⁸ Véase Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Texas, University of Texas at Austin, 1972.

para el ejercicio de las libertades ciudadanas, la participación política y los contrapesos políticos.

La consideración del tipo de gobierno y régimen político instaurado en México después de la Revolución Mexicana es importante para el estudio del combate a la corrupción, pues influye directamente en la conceptualización de lo público, el manejo y el control de la Administración Pública. Al respecto, Moreno apunta que en esta etapa del presidencialismo “la administración pública se manejó con una alta discrecionalidad, de tal suerte que a este fenómeno se le ha denominado patrimonialismo; el ámbito estatal se desarrolló fuertemente supeditado al ejecutivo federal”,⁵⁹ al igual que el ámbito municipal. Además de esto, es evidente que un contexto de dominio político de un solo partido —el Partido Revolucionario Institucional, o sus antecesores—, fuertemente subordinado al jefe de Estado, era difícil que los mecanismos de sanción política o administrativa funcionaran, dado que la mayoría de los legisladores o jueces debían su cargo público al presidente en turno.

Un ejemplo sintomático de esta etapa del sistema político mexicano en materia de rendición de cuentas lo constituye la efímera presencia de un Departamento de Contraloría. Después de la promulgación de la Constitución de 1917, el gobierno federal reorganizó la Administración Pública e instituyó, entre varias secretarías y dependencias federales, a este Departamento que se encargaría de “llevar las cuentas generales de la nación; inspeccionar y examinar libros, registros y documentos de contabilidad de la nación, inspección y glosa; realizar investigaciones sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias; y exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los funcionarios y empleados que manejaran fondos públicos”.⁶⁰ Aunque la creación de

⁵⁹ Roberto Moreno Espinosa, “Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer”, en Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Cámara de Diputados (LXII Legislatura), 2014, p. 329.

⁶⁰ Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, 1984, p. 237, citado por Moreno Espinosa, *ibidem*, p. 333.

este Departamento representó un antecedente importante para el control interno de la Administración Pública debe señalarse que la reorganización administrativa de 1932 lo suprimió y sus facultades fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶¹

Respecto al Estado mexicano contemporáneo, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción no fueron asuntos prioritarios para el gobierno federal entre 1917 y 1982. Esto puede concluirse al observar la falta de instituciones que procuraran la rendición de cuentas de los servidores públicos. No solo hacían falta organizaciones gubernamentales facultadas para controlar, supervisar o sancionar a los servidores públicos que incurrieran en faltas sino que persistía la incertidumbre jurídica para el control de la Administración Pública.

La Constitución de 1917 incluyó, al igual que su antecesora de 1857, un título para regular las responsabilidades de los funcionarios públicos. Sin embargo, la ambigüedad jurídica era manifiesta, ya que el artículo 108 constitucional señalaba que los senadores, diputados, magistrados (*sic*) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador General de la República eran responsables “por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo”.⁶² No obstante, el texto constitucional no especificaba cuáles eran los delitos, faltas u omisiones referidos.

Pero además de la ambigüedad constitucional, debe señalarse que hasta 1940 no existió ley reglamentaria para la responsabilidad de los funcionarios públicos. Por ello, para llevar a cabo las sanciones a los funcionarios públicos se atendían las disposiciones del Código Penal de 1929 y sus reformas subsiguientes. El Código de

⁶¹ Omar Guerrero, “El Departamento de la Contraloría 1917-1933”, en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, México, INAP, vol. XL, núm. 111, enero-junio, 2006, p. 603.

⁶² Véase Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, “Artículo 108”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857*, México, Cámara de Diputados, sin fecha, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

1929 ya incluía, en su Título IX del Libro II, diversos capítulos que versaban sobre los delitos cometidos por funcionarios públicos e incluso definía aquellos que podían ser cometidos por altos funcionarios.⁶³ Sin embargo, el Código Penal de 1931 ya no definió los delitos cometidos por altos funcionarios, por lo que los llamados “delitos oficiales” dejaron de tener certeza legal.

No fue sino hasta febrero de 1940 cuando bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales. Aunque se trató de la primera ley reglamentaria en la materia, Hurtado señala que esta legislación enfrentó muchas críticas y dificultades ante la doctrina jurídica. Las razones para ello eran las siguientes. En primer lugar, esta ley rompió el monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal al otorgar facultades a la Cámara de Diputados para investigar y decidir sobre la separación del cargo y desafuero de funcionarios públicos.⁶⁴ Pero, además, establecía un procedimiento de juicio político que era contrario a las propias disposiciones constitucionales, pues facultaba a la Cámara de Diputados para instruir juicios políticos contra altos funcionarios cuando la Constitución Política señalaba al Senado como la instancia facultada para ello.

Aunque durante el cardenismo hubo intentos de avanzar en la reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos, estos esfuerzos no fueron acompañados por una reorganización administrativa. La reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939 no incluyó, de nuevo, ninguna secretaría o departamento encargado del control interno de la Administración Pública Federal. De acuerdo con esta reforma, la Administración Pública Federal se integró por diez secretarías —Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Asistencia Pública y la

⁶³ Alfredo Hurtado Cisneros, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, UNAM- IJ, 2015, p. 57.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 58.

Procuraduría General de la República— y seis departamentos —Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Asuntos Indígenas, Marina Nacional y Distrito Federal—. ⁶⁵

En 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines impulsó una reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales mediante la cual se dispuso que funcionarios y empleados gubernamentales tenía que declarar su situación patrimonial ante la Procuraduría General de la República. ⁶⁶ Esta nueva disposición perseguía el objetivo de evitar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos mediante actos de corrupción.

Salvo esta reforma, llama la atención que desde 1940 hasta 1980 prácticamente no se haya registrado ningún avance en materia de responsabilidad de los servidores públicos ni en la institución de órganos especializados en el control administrativo. Incluso, la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 no supuso grandes cambios respecto a su antecesora. La nueva ley de responsabilidades de 1980 incluía la especificación de los delitos oficiales como aquellos “actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”⁶⁷ y los diferenciaba de los delitos comunes del orden penal o civil.

Además de esto, esta ley hacía mención de un fuero constitucional diferenciado. En virtud de esto, el presidente de la República, los diputados y senadores, los gobernadores, los diputados locales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación gozaban de fuero constitucional durante su encargo. Por el contrario,

⁶⁵ Roberto Rives, *La Administración Pública de México, en su Bicentenario*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2009, p. 271.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 291 y 292.

⁶⁷ Secretaría de Gobernación, “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1980, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845504&fecha=04/01/1980.

los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fueron por la comisión de delitos oficiales, faltas u omisiones en el ejercicio de su encargo. Pero quizá el mayor problema de esta legislación fue que al suplir la anterior ley de responsabilidades de 1940 sin ningún tipo de transición, derogó en los hechos muchas conductas sancionables que dejaron en libertad a funcionarios que habían estado sujetos a procesos.⁶⁸

Con todo, la nueva ley de responsabilidades de 1980 fue de vigencia efímera. En el marco de su campaña por la “renovación moral de la sociedad”, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado llevó a cabo la mayor reforma al sistema de responsabilidades administrativas del siglo XX. Esta reforma incluyó diversos ámbitos legales e organizacionales, pues no solo reformó el Título IV constitucional sino que expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformó el Título Décimo del Código Penal, dispuso que las legislaturas locales expidieran leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos para el ámbito estatal y modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Cabe mencionar que esta reforma al sistema de responsabilidades se situó a la par de un ambicioso programa de modernización y descentralización administrativa. Este programa incluyó la creación del Sistema de Planeación Democrática junto con la expedición de la Ley de Planeación, además de la descentralización de servicios educativos, de salud y reformas municipales.⁶⁹

Respecto a la SECOGEF, Pardo señala que a la dependencia se le dio el carácter de secretaría globalizadora, es decir, “con atribuciones normativas que deben

⁶⁸ Alfredo Hurtado Cisneros, *op. cit.*, p. 59.

⁶⁹ José Juan Sánchez González, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre de 2009, pp. 88 y 89.

cumplir el resto de las dependencias gubernamentales”.⁷⁰ Lo anterior sucedió porque la SECOGEF se convirtió en la coordinadora y organizadora del sistema nacional de control y evaluación: la Contraloría General de la Federación tuvo a su cargo las contralorías internas de las demás secretarías, fijó las bases de actuación de dichas contralorías y, no menos relevante, “estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran desviaciones y errores señalados en las auditorías”.⁷¹

En el ámbito jurídico, la reforma de 1982 marca un parteaguas en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. El primer gran cambio que introduce esta reforma es la denominación de “servidores públicos” en vez de “funcionarios” o “empleados” públicos. Pero más allá de la denominación, la reforma constitucional al artículo 108, así como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica que se entiende por servidores públicos “a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal”.⁷²

Asimismo, el Título Cuarto constitucional reformado sistematiza, por primera vez, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos en los cuatro ámbitos que actualmente están en vigor: responsabilidad penal, política, administrativa y civil. Para la responsabilidad penal y civil, los servidores públicos quedarán sujetos a lo establecido en los códigos en la materia, mientras que la responsabilidad administrativa se diferencia de la política por los actos u omisiones, además de por los sujetos responsables. Por una parte, son sujetos de responsabilidad política los tomadores de decisiones del sistema político, a saber, los senadores, diputados, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de Estado y

⁷⁰ María del Carmen Pardo, *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP- El Colegio de México, 1991, p. 134.

⁷¹ *Ídem.*

⁷² Alfredo Hurtado Cisneros, *op. cit.*, p. 60.

jefes de departamento, el procurador general de la República y del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los directores generales o equivalentes en organismos descentralizados y empresas paraestatales.⁷³

Por otra parte, la ley reglamentaria finca responsabilidad administrativa ante actos u omisiones de servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Igualmente, el Título Tercero de esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mencionó el conjunto de obligaciones que debían observar los servidores públicos en el ámbito de su competencia. Para efectos del presente estudio, llama la atención la inclusión, por primera vez, de conductas relacionadas con la corrupción y el conflicto de interés. Por ejemplo, dentro del artículo 47 destacan las siguientes fracciones:

[...]

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

...

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 aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

⁷³ Secretaría de Gobernación, "Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf>.

...

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

...

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.⁷⁴

Como puede verse, la primera disposición mencionada está relacionada con la prohibición de desempeñar, al mismo tiempo, dos cargos públicos o privados incompatibles. Además de las implicaciones administrativas de ejercer dos funciones al mismo tiempo, no puede perderse de vista que esta disposición procuraba evitar que el servidor público tuviera intereses en conflicto al atender más de una función pública o privada. De manera más explícita, la fracción XIII es de suma relevancia para esta investigación, ya que se trata de la primera disposición

⁷⁴ Secretaría de Gobernación, "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1982, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp/LFRSP_orig_31dic82_ima.pdf>.

legal que señala que los servidores públicos no podrán intervenir en modo alguno en cualquier asunto donde tengan intereses personales, familiares o de negocios.

Incluso sin tipificar la conducta como “conflicto de intereses”, esta fracción se convierte en los hechos en la primera disposición legal para evitarlos. Mediante esta prohibición, la ley procuraba evitar que un servidor público guiara su actuación privilegiando su interés personal, familiar o de negocios por encima del interés público. Más aún, la fracción XV también prohíbe a los servidores públicos recibir dinero, bienes, donaciones o cargos por parte de personas vinculadas directamente a su función pública. Evidentemente, esta disposición legal procuraba evitar la creación de compromisos o vínculos entre un servidor público y un agente privado que pudieran pervertir el desempeño burocrático al priorizar, nuevamente, los intereses privados por encima del interés general.

Pero, además, la legislación prevenía el conflicto de intereses al interior de la propia burocracia. La fracción XVII prohíbe que un servidor público participe en la selección, designación, promoción o sanción de algún otro servidor cuando exista de por medio intereses personales, familiares o de negocios. Así, pues, mediante estas disposiciones, el Estado mexicano prohibió, por primera vez de manera explícita, un conjunto de conductas, tradiciones y usos dentro de la burocracia mexicana que, como se señaló anteriormente, seguía una lógica patrimonialista.

Los avances que supone esta ley para evitar el conflicto de intereses son destacables, pues antes de su entrada en vigor no existía disposición legal para sancionar la participación de servidores públicos en asuntos que directamente les concernían de modo privado o, peor aún, para evitar el nombramiento de familiares, amigos o socios en cargos públicos que redundaban en un beneficio mutuo. Basta recordar que el ex presidente José López Portillo incorporó a su propio hijo, José Ramón López Portillo, a su gabinete de colaboradores como subsecretario de Planeación en la Secretaría de Planeación y Presupuesto sin ningún tipo de control

administrativo interno o externo y, por supuesto, sin quebrantar ninguna ley en la materia.

Sin embargo, debe destacarse que aunque las disposiciones legales para evitar el conflicto de intereses fueron incorporadas, esta reforma no fue acompañada del establecimiento de mecanismos eficaces para vigilar, supervisar y sancionar el conflicto de intereses y, con ello, prevenir actos de corrupción. El artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalaba que los propios servidores públicos tenían la obligación de denunciar por escrito, ante las contralorías internas, a aquellos servidores bajo su mando que incurrieran en responsabilidad administrativa. En caso de que se tratara de infracciones graves, los superiores jerárquicos notificarían a la SECOGEF para que ésta conociera el caso y participara en las investigaciones.

Este mecanismo de control interno resulta limitado para el caso del conflicto de intereses. Considerando la alta jerarquización política y centralización burocrática que se experimentó bajo el presidencialismo mexicano, el marco institucional incentivaba la discrecionalidad en la toma de decisiones. De esta forma, si los superiores jerárquicos dentro de la burocracia daban una orden que claramente incurría en conflicto de intereses, el servidor público subordinado no tenía muchas opciones frente a sí: acatar o confrontar la decisión. La prevención del conflicto de intereses era aún más compleja al no existir mecanismos de control externo — ajenos a la lógica de partido hegemónico— que identificaran y evitaran los conflictos de interés dentro de la Administración Pública.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos y la reorganización administrativa que incluyó a la SECOGEF continuaron vigentes hasta 1994. Bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, la Administración Pública Federal experimentó un nuevo conjunto de modificaciones que buscaban simplificarla, modernizarla y hacerla más eficiente. En este contexto, “a la función de contraloría se le adicionó lo relativo al desarrollo administrativo orientado a las acciones de descentralización,

desconcentración, simplificación, evaluación, normatividad para adquisiciones, entre otras”.⁷⁵

Desde el punto de vista del gobierno federal, la función pública debía reformarse con el fin de satisfacer a la sociedad mexicana “mediante servicios gubernamentales de alta calidad, con la mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas pertinente”.⁷⁶ Para ello, el 28 de diciembre de 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que desapareció a la SECOGEF y la sustituyó por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).⁷⁷

Evidentemente, la reforma administrativa no solo implicó un cambio de denominación a la dependencia encargada de la contraloría. La SECODAM absorbió tres funciones principales que llevaba a cabo la SECOGEF, a saber: 1) el control, evaluación y vigilancia global de la gestión pública; 2) la vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos y 3) la simplificación administrativa. Pero también se le agregaron nuevas funciones como:

- a. Impulsar el desarrollo administrativo integral para modernizar las formas de organización y operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- b. Promover una nueva relación entre el Gobierno Federal y la sociedad con características de apertura, transparencia en el sector público y mayor participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas y servicios gubernamentales.

⁷⁵ Roberto Rives, *op. cit.*, p. 401.

⁷⁶ Presidencia de la República, “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, México, 2000, <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf>>

⁷⁷ Secretaría de Gobernación, “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf>.

c. Modernizar y vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles.

d. Conducir la política inmobiliaria federal, administrar los bienes inmuebles federales y establecer la normatividad para la conservación de dichos bienes.⁷⁸

De manera complementaria, en diciembre de 1996 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reformó para que los organismos de control interno, que desempeñaban la función de contraloría a la Administración Pública, adquirieran mayor autonomía.⁷⁹ De esta forma, la SECODAM quedó facultada para nombrar y remover libremente a los contralores de cada dependencia y entidad de la Administración Pública, así como de la Procuraduría General de la República. En este caso, como puede apreciarse, el gran avance fue sacar a los contralores internos de una línea de mando que implicaba vigilar a la burocracia de las propias dependencias a las que respondían jerárquicamente.

Para el análisis del conflicto de interés este cambio resulta revelador. Antes de este diseño institucional, los órganos internos de control estaban subordinados administrativa y políticamente a los titulares de las dependencias donde debían desempeñar sus funciones de contraloría. En un esquema de este tipo, el conflicto de interés es evidente pues el marco institucional incentiva que el servidor público que realiza las funciones de contraloría priorice el interés de obedecer y acatar las órdenes de su superior jerárquico por encima de denunciar conductas corruptas al interior de la dependencia en la que trabaja. Este es un claro ejemplo de cómo un diseño institucional deficiente puede pervertir el objetivo de una política de rendición de cuentas.

⁷⁸ Presidencia de la República, *op. cit.*

⁷⁹ Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1996, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp/LFRSP_ref06_24dic96.pdf>.

2.2 El combate a la corrupción en la alternancia: transparencia y profesionalización de la Función Pública

El nuevo milenio trajo para México una serie de cambios profundos en cuanto a las dinámicas del sistema político mexicano. Como se sabe, el año 2000 signó, por primera vez en la historia contemporánea del país, un cambio de gobierno. La alternancia política se materializó con el triunfo del Partido Acción Nacional.

Pero además del cambio de partido en la Presidencia de la República, hacia el año 2000 ya era evidente la mutación del sistema político mexicano en otros niveles y ámbitos. Por ejemplo, desde 1997 el Partido Revolucionario Institucional había perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, desde ese entonces, ningún partido en el gobierno federal ha logrado recuperarla. Asimismo, al interior de la República se experimentaron cada vez con mayor regularidad los gobiernos yuxtapuestos, es decir, aquellos donde el gobierno municipal es de un partido distinto al del gobierno estatal. Esta realidad política confirmó la pérdida de control jerárquico, autoritario y altamente centralizado del Poder Ejecutivo.

Por lo que respecta a las dinámicas burocráticas, Dussauge señala que, durante el siglo XX, la permanencia de un solo partido político en el poder convirtió a la administración pública federal en el eje de la vida pública del país y su gestión estuvo marcada por vicios como “el uso discrecional de los recursos públicos, los programas sociales y los puestos administrativos, ya fuera para fines político-electorales, para uso privado o para recompensar a amigos, colegas y hasta familiares... lo cual afectó el proceso de profesionalización administrativa y provocó una visión de los recursos públicos como propiedad grupal”.⁸⁰

Estas características en el histórico uso patrimonialista de la Administración Pública provocaron que la agenda de profesionalización administrativa, rendición de

⁸⁰ Mauricio Dussauge Laguna, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”, en José Luis Méndez, (coord.), *Políticas públicas*, Serie Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2010, p. 213.

cuentas y combate a la corrupción fuera una de las principales ofertas de campaña del Partido Acción Nacional. En general, podría señalarse que sus gobiernos (2000-2006 y 2006-2012) emprendieron programas y estrategias de innovación administrativa, así como de reforma institucional para fortalecer la rendición de cuentas.

Como apunta Pardo, el gobierno de Vicente Fox Quezada llevó a cabo una ambiciosa agenda de modernización administrativa, influida principalmente por la Nueva Gerencia Pública, y que fue orientada hacia la adopción de prácticas del sector privado en la gestión pública. A pesar de que el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa no priorizó la modernización de la Administración Pública durante su administración, se perfeccionaron “instrumentos como el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño y la planeación estratégica a partir de metodologías estandarizadas”.⁸¹

Entre los cambios institucionales en materia de control administrativo y combate a la corrupción que implementaron los gobiernos de la alternancia pueden destacarse dos. Por una parte, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la consiguiente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2002. Y, por otra parte, la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la transformación de la SECODAM en Secretaría de la Función Pública, ambas en 2003.

De acuerdo con Sánchez González, el impulso de la transparencia en la Administración Pública fue una decisión relevante por dos razones: modificó las dinámicas al interior de la Administración Pública y respondió a una demanda ciudadana largamente planteada. Es decir, que la introducción de criterios y obligaciones en el manejo de recursos públicos y, en general, en la toma de decisiones fue ampliamente legitimada. Este autor subraya que las disposiciones

⁸¹ María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. LV, núm. 1, p. 83 y 84.

en materia de transparencia obligan a las “organizaciones y oficinas de los tres poderes de la Unión... a mantener un arreglo impecable, a una organización sistemática de la memoria histórica concretada en los archivos vigentes que permita el fácil acceso a los mismos”.⁸²

Asimismo, la creación del IFAI impulsó paulatinamente la consolidación de una cultura de transparencia, rendición de cuentas y escrutinio público. Lo anterior debido a que este organismo autónomo fue facultado para “garantizar la accesibilidad de la información gubernamental, por lo cual constituye una de las transformaciones más relevantes de los últimos años”.⁸³ Por estas razones, una ex comisionada del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), destaca que además de que la transparencia es un valor y una práctica inherente a los regímenes democráticos que fortalece el vínculo de la sociedad con su gobierno, también acarrea ventajas para los servidores públicos. Esto se debe a que “la transparencia y el derecho de acceso a la información coadyuvan a garantizar la seguridad jurídica y legalidad de sus determinaciones, en virtud de que el escrutinio público al que son sometidas los induce a conducirse con independencia frente a posibles presiones, cualesquiera que éstas sean”.⁸⁴

Como apunta Cano, el marco institucional en este caso incentiva a que los servidores públicos apeguen su conducta a la legalidad y, por tanto, al interés público. Así, pues, al abrir el proceso de toma de decisiones y de su implementación al escrutinio público, el servidor público ve limitado su campo de acción discrecional. Por ello, se puede concluir que la transparencia y acceso a la información se convierte, en los hechos, en un instrumento que indirectamente limita la priorización del interés privado o de grupo por encima del interés general.

⁸² José Juan Sánchez González, *op. cit.*, p. 94.

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ Areli Cano, “Transparencia y cultura de la legalidad. Un binomio contra la corrupción”, en Pedro Salazar Ugarte, Francisco Ibarra Palafox e Imer B. Flores, (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 134.

Este cambio de incentivos representa, a su vez, un profundo cambio cultural. Al respecto, Peschard explica que, pese a que la noción de la transparencia y el acceso a la información pública como derechos estuvieron presentes, por lo menos, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), no fue sino hasta el año 2000 cuando las legislaciones en esta materia comenzaron a proliferar en diversas regiones del mundo. Lo anterior sucedió porque las primeras transiciones a la democracia se centraron en el aspecto electoral que, aunque representó un avance, no fue suficiente para solucionar los problemas públicos y el ejercicio democrático del poder. De allí que la ola democratizadora incluyera “la idea de que los gobiernos democráticos no se reducían a aquellos surgidos de elecciones competidas y plurales, sino que debían desempeñarse abriendo nuevos espacios para la participación de la población en los asuntos públicos y sometiéndose al escrutinio de la población”.⁸⁵

Un segundo gran cambio institucional dentro de la función pública tuvo que ver con la expedición, en abril de 2003, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.⁸⁶ Además de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo de un Servicio Profesional de Carrera, el decreto que expidió esta legislación también dispuso la transformación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Uno de los objetivos fundamentales de esta legislación era garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. De entrada, puede advertirse que este objetivo supone un avance en la agenda de rendición de

⁸⁵ Jacqueline Peschard, “La expansión de un derecho fundamental: el Sistema Nacional de Transparencia”, en Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 42.

⁸⁶ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lspcapf/LSPCAPF_orig_10abr03.pdf>.

cuentas, ya que prioriza criterios y valores radicalmente distintos a aquellos relacionados con el uso patrimonialista de la Administración Pública. En esa medida, esta ley reforzó la ética de los servidores públicos al establecer como obligaciones no solo acatar los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia sino participar en evaluaciones para su permanencia y desarrollo, así como participar en programas para su actualización, especialización y educación. Asimismo, en su artículo 9 disponía que el servicio público de carrera era incompatible “con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público”.⁸⁷

Al respecto, Rives destaca que la Ley del Servicio Profesional de Carrera incluyó cambios organizacionales en tres niveles: 1) en el diseño, porque dispuso “la elaboración de un catálogo de puestos y la definición de los perfiles y requerimientos de cada uno de ellos”;⁸⁸ 2) en el control de la Administración Pública, porque instituyó mecanismos para verificar la correspondencia entre las plazas dentro del presupuesto y su operación efectiva; 3) en la planeación, pues ordenó “la elaboración de estudios prospectivos, la evaluación sistemática del desempeño de los servidores públicos y de las entidades que lo integran, y la evaluación del sistema en su conjunto”.⁸⁹

La dependencia encargada de instrumentar esta nueva legislación fue la Secretaría de la Función Pública a la que se le otorgaron facultades para planear los recursos humanos requeridos por la Administración Pública Federal, llevar a cabo un control de las plazas mediante un Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, llevar a cabo el proceso de selección y reclutamiento de servidores públicos mediante convocatorias y concursos públicos, así como desarrollar, capacitar, certificar y evaluar el desempeño del cuerpo burocrático.⁹⁰

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ Roberto Rives, *op. cit.*, p. 415.

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ Véase Miguel Alejandro López Olvera, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 81-83.

De manera general, Sánchez González señala que al dirigir el servicio profesional de carrera, además de realizar funciones de contraloría interna, la Secretaría de la Función Pública posee un “enfoque hacia el desarrollo y la profesionalización de las actividades de gobierno”.⁹¹ Así, con estas facultades se dio continuidad al proyecto de modernización administrativa iniciada años antes con la SECODAM.

¿Cómo influyó el avance en las reformas de transparencia y el establecimiento de un servicio profesional de carrera en la política de combate a la corrupción? Desde luego, la cuestión planteada admitiría diversas respuestas. Sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que, en primer lugar, las reformas en estas materias modificaron paulatinamente las prácticas administrativas y la cultura burocrática, pues valores como el mérito, la eficiencia y el profesionalismo disminuyeron prácticas como el “compadrazgo” o la selección de servidores públicos basados en criterios arbitrarios y políticos. Huitrón subraya, a este respecto, que además de los cambios organizacionales —reglas, procesos, resultados— la transparencia y el servicio profesional de carrera generan nuevos valores y el establecimiento de una cultura cívica.⁹²

En la misma medida, estas reformas colocaron a las decisiones políticas y a los procesos burocráticos frente al escrutinio público. El acceso a la información y las obligaciones de transparencia para los sujetos públicos favorecieron el debate y la información en torno a los asuntos públicos y reservaron la secrecía a ámbitos estrictamente sensibles para el Estado, como la seguridad nacional. Este elemento está directamente relacionado con el conflicto de interés, ya que el marco institucional para el desempeño de los servidores públicos se hizo más estricto, se favoreció un mejor control de las plazas laborales en la Administración Pública,

⁹¹ José Juan Sánchez González, *op. cit.*, p. 95.

⁹² Véase Alba Elizabeth Huitrón Villegas, “El Servicio Profesional de Carrera en México en el marco de las herramientas de la Nueva Gestión Pública. La experiencia del Servicio Profesional Electoral”, en *Espacios Públicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 16, núm. 38, septiembre-diciembre, 2013, p. 94.

evitando que los servidores públicos contrataran a o trabajaran para otros intereses en conflicto con su cargo.

Sin embargo, pese a estos cambios institucionales, las irregularidades administrativas persistieron entre los servidores públicos. Como se muestra en las siguientes tablas, en los gobiernos del PAN las denuncias ciudadanas hacia los servidores públicos se incrementaron de 17 258, en el sexenio de Vicente Fox Quezada, a 18 716, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. En sentido inverso, las sanciones derivadas de investigaciones internas a la dependencias federales disminuyeron sensiblemente al pasar de 4 135 en el periodo 2001-2006, a solo 1 508 en el periodo 2007-2012. En números totales, las sanciones a los servidores públicos federales pasaron, en estos años, de 45 623 a 55 438, es decir, un incremento de 17.7% de un sexenio a otro.

En un análisis de las cifras correspondientes al periodo 2007-2012, Kaiser señala que “del total de las sanciones impuestas en este periodo por todo el sistema, el 82.4 por ciento tienen como causa algún incumplimiento en la declaración patrimonial, o en alguna negligencia administrativa”.⁹³ A este porcentaje, se le suman incumplimientos de alguna normatividad presupuestal, lo que da un total de 92.1% de las sanciones. Este total de sanciones, de acuerdo con Kaiser, “nada tienen que ver con el combate a la corrupción, sino que se trata de sanciones de disciplina interna para mantener el respeto estricto a la normatividad”.⁹⁴

Lo que en el fondo este autor sostiene es que la mayor parte de los controles internos administrativos sirven para disciplinar la conducta de los servidores públicos pero no alcanzan para prevenir, identificar y sancionar hechos relacionados con corrupción. Kaiser otorga una evidencia en este sentido: en el periodo 2007-2012, de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, solo 1.8% de las sanciones estuvo relacionada con cohecho o extorsión.

⁹³ Max Kaiser, *El combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*, México, ITAM- Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 167.

⁹⁴ *Idem*.

Tabla 1. Responsabilidades de los servidores públicos, 2000-2012 (I)

SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS EN EL ÁMBITO FEDERAL											
Año	Por origen					Por motivo					
	Queja o denuncia ciudadana	Resultado de auditoría	Investigación interna	Recomendación CNDH	Situación patrimonial	Negligencia administrativa	Contratación ^{1/}	Leyes y normas presupuestarias	Abuso de autoridad	Falta de honestidad	Declaración patrimonial
2000	3676	3122	1146	27	5197	5685	643	936	598	109	5197
2001	3548	2776	1012	9	1701	4734	694	993	535	166	1924
2002	2528	3075	902	21	0	3649	602	1878	276	104	17
2003	2065	2653	506	0	0	2834	394	1689	249	58	0
2004	2426	2920	432	0	0	2817	509	2077	290	85	0
2005	2533	2465	599	0	0	3145	445	1689	240	78	0
2006	4158	1854	684	12	9	4640	214	1418	368	64	7
2007	3342	1491	367	9	846	3145	316	954	373	109	962
2008	2662	1156	461	8	5650	2939	220	686	330	95	5686
2009	2140	1186	365	3	4490	2290	159	857	221	74	4593
2010	2867	1277	165	2	3997	2660	202	836	340	53	4232
2011	3574	1608	144	3	4277	3538	255	964	339	129	4449
2012	4131	2131	6	0	6930	4031	464	1012	453	106	7132

^{1/} Se refiere a irregularidades en las contrataciones de acuerdo a la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y Contrataciones de Origen Laboral.

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Secretaría de la Función Pública. Véase Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, septiembre de 2013, p. 37.

Tabla 2. Responsabilidades de los servidores públicos, 2000-2012 (II)

SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS EN EL ÁMBITO FEDERAL							
Año	Por incidencia						Total ^{2/}
	Apercibimientos ^{1/}	Amonestaciones	Suspensiones	Destituciones	Inhabilitaciones	Número de sanciones económicas	
2000	5651	2075	1345	957	1939	1201	13 168
2001	2035	1846	1254	864	1952	1095	9 046
2002	353	1919	1317	535	1440	962	6 526
2003	266	1578	1072	307	1155	846	5 224
2004	194	1579	1183	313	1437	1072	5 778
2005	72	1622	1093	398	1303	1109	5 597
2006	56	1680	1576	456	1887	1071	6 726
2007	0	2389	1586	357	946	815	6 093
2008	1	6611	1352	364	1006	622	9 956
2009	1	4451	1790	243	981	728	8 194
2010	0	3320	2708	396	1130	769	8 323
2011	0	3657	2970	502	1523	1022	9 674
2012	1	5011	3870	642	2660	1014	13 198

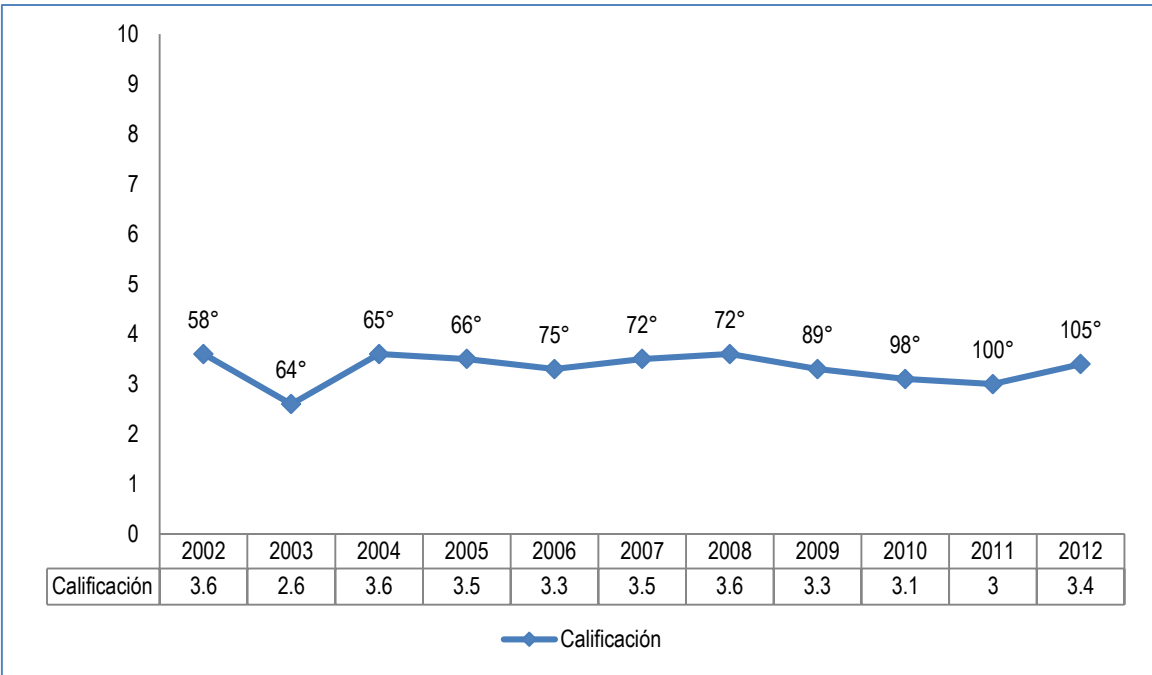
^{1/} A partir de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el 13 de marzo de 2002, desaparece el apercibimiento público o privado como sanción. Las sanciones que se reportan corresponden a procedimientos administrativos de responsabilidades, cuya irregularidad se cometió al amparo de la ley vigente hasta esa fecha.

^{2/} Cifras anuales totales que incluyen sanciones por origen, motivo, incidencia, inconformidades y otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Secretaría de la Función Pública. Véase Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, septiembre de 2013, p. 38.

Por su parte, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado anualmente por la organización Transparencia Internacional, durante los gobiernos del PAN, México no registró ningún avance en la materia y cayó del lugar 58° en 2002 hasta el 105° en 2012. Aunque la calificación del país no tuvo grandes variaciones, este índice evidencia que mientras otras sociedades percibieron avances en el combate a la corrupción, los gobiernos del PAN fueron incapaces de hacerlo.

Gráfica 1. Calificación y ranking de México en el Índice de Percepción de la Corrupción (2002-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia Internacional España, <<https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>>.

2.3 ¿Una agenda de combate a la corrupción renovada?

En el contexto de la alternancia en la Presidencia de la República, tras las elecciones de julio de 2012, el todavía presidente electo, Enrique Peña Nieto, anunció una serie de iniciativas en materia de rendición de cuentas. Las iniciativas fueron presentadas por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en el Congreso de la Unión. En este sentido, las iniciativas consideraron: 1) establecer una Comisión Nacional Anticorrupción; 2) reformar la ley en materia de transparencia y acceso a la información; 3) establecer un organismo autónomo encargado de regular la propaganda gubernamental.

De manera particular, el 14 de noviembre de 2012 los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron ante el Senado de la República una iniciativa de ley para establecer una Comisión Nacional Anticorrupción.⁹⁵ Esta comisión fue contemplada como un organismo autónomo que sustituyera a la Secretaría de la Función Pública y que gozara de mayores facultades y alcances, toda vez que se hacía sujetos de investigación y sanción administrativa no solo a funcionarios de los tres niveles de gobierno sino a particulares que celebraran contratos con el sector público. Aparte de estas disposiciones, la iniciativa incluyó el establecimiento de un Consejo Nacional de Ética Pública, mismo que estaría integrado por ciudadanos y cuyo objetivo era desarrollar acciones tendientes a la prevención de la corrupción.

A pesar de esta iniciativa, el gobierno federal colocó la agenda de combate a la corrupción en una situación adversa. En primer lugar, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013 dispuso la desaparición de la SFP y su sustitución por la nueva Comisión Anticorrupción.⁹⁶ Sin embargo,

⁹⁵ Véase Grupos parlamentarios del PRI y PVEM, “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política”, *Gaceta del Senado*, Senado de la República (LXII Legislatura), 14 de noviembre de 2012.

⁹⁶ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la*

esta Comisión no fue aprobada de manera inmediata y, con el tiempo, su establecimiento se complicó por diferencias entre los partidos políticos. De esta manera se eliminó una secretaría sin tener listo el nuevo organismo encargado del combate a la corrupción.

Además, la deliberación política en torno al establecimiento de la Comisión Nacional Anticorrupción fue desplazada de la agenda legislativa debido a la creación de la Fiscalía General de la República, dotada de autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal. De acuerdo con la reforma constitucional al artículo 102, la Fiscalía General incluía al menos dos fiscalías especializadas: una en materia electoral y otra en combate a la corrupción.⁹⁷

Aunque la creación de una Fiscalía Anticorrupción representa un avance en materia de rendición de cuentas, su diseño no es el más adecuado para la prevención y la identificación de actos corruptos. En tanto que se trata de una fiscalía situada en el ámbito penal, su actuación está orientada para llevarse a cabo una vez que un acto corrupto ha sido cometido, es decir, únicamente *a posteriori*. Asimismo, la Fiscalía Anticorrupción no cuenta con facultades legales o herramientas de política pública para sancionar administrativamente, por lo que las responsabilidades administrativas se mantienen, de acuerdo con este diseño, en los Órganos Internos de Control y la SFP.

Junto con la creación de una Fiscalía Anticorrupción, el Congreso de la Unión desechó la iniciativa que establecía una Comisión Nacional Anticorrupción y, en su lugar, aprobó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. La reforma

Federación, 2 de enero de 2013, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013>.

⁹⁷ Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014>.

constitucional que instituyó este Sistema fue promulgada el 27 de mayo de 2015 por el Ejecutivo federal.⁹⁸

De acuerdo con su diseño integral, plasmado particularmente en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el sistema es una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.⁹⁹ En los hechos, la ley no crea ninguna institución nueva sino que se establecen mecanismos de coordinación entre sus participantes: la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (adscrita a la Fiscalía General de la República), la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con su diseño, el Sistema Nacional Anticorrupción trabaja mediante cuatro instancias: el Comité Coordinador del SNA (auxiliado por una Secretaría Ejecutiva), el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción de las entidades federativas.

El Comité Coordinador es la máxima instancia rectora del Sistema y está conformado por los titulares de las instituciones participantes, además de un representante del Consejo de la Judicatura Federal y del presidente del comité ciudadano, quien lo preside. El Comité de Participación Ciudadana está conformado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, la rendición

⁹⁸ Véase Georgina Saldierna y Roberto Garduño, “Promulga Peña la reforma para el Sistema Nacional Anticorrupción”, *La Jornada*, 28 de mayo de 2015, p. 3.

⁹⁹ Véase Secretaría de la Función Pública, “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016>.

de cuentas o el combate a la corrupción. Su presidencia dura un año y es rotativa entre los demás integrantes.

En lo relacionado con sus facultades, el Comité Coordinador es responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y de diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción. Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas especializadas en la materia; puede emitir opiniones y proponer proyectos o políticas públicas al Comité Coordinador.

Por lo que respecta al Sistema Nacional de Fiscalización, éste se concibe como la instancia de coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las instancias locales de Fiscalización Superior y los entes encargados del control interno de las entidades federativas. A su vez, los Sistemas Locales Anticorrupción son las instancias de coordinación subnacionales encargadas de combatir la corrupción en sus respectivas entidades federativas.

Al margen del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, esta reforma en la materia introdujo la mayor modificación en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos desde 1982. La expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además de incluir a los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión, dispuso la distribución de competencias en la materia para los órdenes de gobierno estatal y municipal. Esta legislación establece los principios y obligaciones para los servidores públicos, distingue entre faltas administrativas graves y no graves, prevé las sanciones aplicables para cada caso y dispone de mecanismos para prevenir e investigar posibles conductas ilícitas.¹⁰⁰

Por otra parte, por primera vez en la historia de las responsabilidades administrativas en México, esta ley incluye sanciones para los particulares

¹⁰⁰ Cámara de Diputados, "Ley General de Responsabilidades Administrativas", Secretaría de Servicios Parlamentarios, 18 de julio de 2016, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>>.

vinculados con faltas administrativas graves (artículo 4°). El cambio de paradigma en el combate a la corrupción es claro en este artículo: el problema de la corrupción no pertenece exclusivamente a la esfera pública sino que en él participan actores privados. Por esta razón, su inclusión como sujetos de responsabilidad es un avance sustancial en el régimen de rendición de cuentas.

En cuanto a la regulación del conflicto de intereses, la legislación muestra algunos avances. Por principio de cuentas, el artículo 3° define al conflicto de interés como “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”. Asimismo, en su artículo 7, la ley menciona como una de las directrices de la conducta de los servidores públicos la obligación de “satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población”.¹⁰¹ Conceptualmente, estos dos artículos son sustanciales ya que reconocen la existencia de una pugna entre intereses particulares e intereses generales, y obligan al servidor público a orientar sus actos hacia la consecución del interés colectivo.

Asimismo, el artículo 58 clasifica la actuación bajo conflicto de intereses como una falta administrativa grave: “incurre 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”. Como mecanismo de prevención de conflicto de intereses, la ley dispone en su artículo 26 la existencia de un sistema de evaluación patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, mismo que se encuentra en la Plataforma Digital Nacional a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. La ley permite que esta información sea solicitada por las autoridades para efectos de investigación de responsabilidades administrativas o penales. Sin embargo, los controles en este rubro siguen siendo eminentemente internos, ya que el artículo 30 y 31 de la ley

¹⁰¹ *Ídem.*

dispone que las secretarías de Estado y sus órganos internos de control serán los responsables de inscribir, mantener actualizadas y verificar las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de los servidores públicos obligados.

2.4 Conclusiones preliminares

De acuerdo con Hurtado, el control sobre los servidores públicos no solo debe entenderse en un sentido limitado, es decir, como un acto contable o técnico para corroborar la legalidad de las conductas burocráticas. Más allá de esta noción, el autor señala que “el objetivo del control en el campo del ejercicio de las funciones públicas es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato burocrático, contrastando el actuar de los servidores públicos de lo que están obligados a realizar por ley”.¹⁰²

Por la importancia y alcances que tiene el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto instrumento de control, es fundamental conocer su evolución a lo largo del tiempo. La revisión de las modificaciones en este régimen permite identificar los límites legales dentro de los cuales estaban obligados a conducirse los servidores públicos, Pero, además de esto, el estudio de las responsabilidades permite identificar el momento en que se introduce el conflicto de intereses como una conducta censurable o ilegal.

Por último, a la luz del estudio de las últimas reformas en la materia, la revisión permite sostener que el conflicto de intereses se concibe como una conducta sancionada exclusivamente mediante controles internos y dirigida hacia los servidores públicos de rangos medios y bajos. En este sentido, los mecanismos de control creados para el conflicto de intereses no prevén controles externos y, en la práctica, no incluyen a los titulares de las secretarías de estado, órganos internos de control o actores políticos revestidos de poder de decisión en los Poderes Judicial y Legislativo.

¹⁰² Hurtado Cisneros, *op. cit.*, p. 18.

A este respecto, algunos especialistas consideran que la SFP podría ser considerada una organización equivalente a otras agencias anticorrupción en diversas partes del mundo. Lo anterior debido a que posee facultades para prevenir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas, sobre todo a la luz de las últimas modificaciones en materia de responsabilidades administrativas. Sin embargo, la SFP —y por consiguiente los Órganos Internos de Control— “ha carecido de la independencia política y las mismas facultades legales de algunas de ellas para perseguir delitos cometidos por los servidores públicos”.¹⁰³

La falta de autonomía y, más aún, la dependencia jerárquica, administrativa y política podría considerarse, en sí misma, una fuente de conflicto de interés para llevar a cabo el combate a la corrupción. Los Órganos Internos de Control responden jerárquicamente a la SFP que, a su vez, depende del titular del Poder Ejecutivo. La remoción directa del titular de la SFP corresponde al presidente de la República, por lo que es poco probable que bajo este diseño una secretaría de Estado sancione a su superior jerárquico. Para algunos académicos, “esta estructura dependiente y deficiente ha sido una de las causas más importantes de la permanencia de la ineficiencia y la corrupción en casi todos los niveles y ámbitos del Estado mexicano”.¹⁰⁴

¹⁰³ Mauricio Dussauge, *op. cit.*, p. 218.

¹⁰⁴ John M. Ackerman, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en John M. Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 20.

CAPÍTULO III

EL CONFLICTO DE INTERÉS COMO FACTOR DE LA CORRUPCIÓN: CASOS DE ESTUDIO

En el capítulo anterior se analizó la evolución del régimen de responsabilidad de los servidores públicos en nuestro país, principalmente durante el siglo XX y lo que va del presente siglo. Como se señaló, considero que, si bien los controles a la Administración Pública y al actuar de los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión fueron reforzados paulatinamente mediante auditorías externas, controles administrativos internos, profesionalización y mecanismos de transparencia, todavía persisten espacios de discrecionalidad para la comisión de actos de corrupción. Una de las principales es que las sanciones contra los servidores públicos son escasas y están dirigidas, principalmente, hacia los mandos operativos de la Administración Pública.

El escenario analizado nos indica que los altos mandos de la Administración Pública son poco sancionados, toda vez que en épocas recientes pocos funcionarios de este nivel —ya sea directores generales, coordinadores general o secretarios de Estado— ha sido llamado a rendir cuentas ante posibles casos de corrupción. Al respecto, se observa que una de las principales faltantes de la actual estructura de rendición de cuentas es que permite la existencia de conflictos de interés, no únicamente en la Administración Pública sino también en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial. La ausencia de controles preventivos en esta materia se identifica como el origen de posibles casos de corrupción en nuestro país. En este sentido, sostengo que la más reciente reforma en materia de combate a la corrupción que expidió una nueva Ley General de Responsabilidad de los Servidores Públicos y el Sistema Nacional Anticorrupción carece de mecanismos activos para detectar conflictos de interés y prevenir actos de corrupción.

En el presente apartado se busca demostrar, a partir del estudio de casos empíricos, la existencia de conflictos de interés y, por ende, la ausencia de controles que los

regulen y que sirvan como mecanismos de prevención de la política anticorrupción. Para desarrollar este argumento, se explica la estrategia metodológica empleada y posteriormente se presentan los casos de estudio seleccionados.

3.1 Estrategia metodológica

El objetivo del apartado es explicar la estrategia metodológica empleada para comprobar la hipótesis de trabajo de la presente investigación. Para ello, recupero la hipótesis planteada inicialmente. De acuerdo con mi argumento principal, sostengo que los actores políticos llevan a cabo sus acciones en medio de una estructura institucional que restringe o incentiva ciertas conductas. Dentro de esta estructura institucional, conformada por un conjunto de reglas formales e informales, los actores políticos mantienen conductas racionales que buscan potenciar sus intereses y minimizar sus pérdidas en términos de poder.

De esta manera, los actores políticos optarán por incurrir en conflicto de intereses siempre que éstos les supongan ganancias políticas, debido a que la estructura institucional fomenta la existencia de dos factores: *a)* la baja posibilidad de ser descubiertos incurriendo en conflicto de intereses y *b)* la baja posibilidad de ser sancionados por la comisión de tales actos. Lo anterior se sostiene ya que, en medio de la estructura institucional de rendición de cuentas, la falta de controles respecto al conflicto de intereses incentiva que los actores políticos dotados de poder de decisión —tomadores de decisiones o *decision-makers*— no los eviten y, antes al contrario, tomen decisiones para beneficiar sus intereses personales, familiares, de grupo o económicos. Por lo tanto, a menores costos para los actores políticos, mayores posibilidades e incentivos de incurrir en actos corruptos.

Evidentemente, esta hipótesis surge de la observación de las conductas que los servidores públicos llevan a cabo en nuestro contexto institucional. Sin embargo, la demostración de esta hipótesis requiere una sistematización de los argumentos expresados, así como la aportación de datos que ayuden a comprobarla. Debido a

la naturaleza propia de la corrupción, en tanto fenómeno que implica conductas realizadas en secrecía y con afán de permanecer ocultas al escrutinio público, se estimó necesario identificar conductas que fueran empíricamente observables.

Por esa razón, se eligieron tres casos de estudio, de acuerdo con la metodología de estudio de casos múltiples desarrollada por diversos autores. Para Yin, una de las características más importantes al momento de elegir alguna estrategia de investigación es identificar el tipo de pregunta que se desea responder. De esta manera, señala el autor, las preguntas relacionados con el “cómo” y el “porqué” suelen favorecer el empleo de estudios de caso, experimentos o estudios históricos.¹⁰⁵ Debido a que mi pregunta de investigación busca conocer cómo incide la estructura institucional en el conflicto de intereses, no es suficiente realizar un estudio descriptivo sobre dicha estructura institucional —un análisis de la legislación vigente, por ejemplo— sino que se requiere una explicación que señale la relación causal entre un estado de cosas —la estructura institucional— y su incidencia en conductas observables —la conducta de los actores polífticos—.

Ahora bien, el estudio de caso no es, evidentemente, la única estrategia metodológica disponible. Sin embargo, el autor citado explica que el estudio de caso es más conveniente para examinar eventos contemporáneos sobre los cuales, además, el investigador tiene poco o nulo control.¹⁰⁶ El contraste respecto a otras estrategias de investigación como el experimento o el estudio histórico es evidente en este punto, ya que los experimentos pueden ofrecer resultados más exactos pero poco susceptibles de ser replicados en la realidad, ya que demandan un control sobre las variables estudiadas. Por otra parte, el estudio histórico sirve más para analizar eventos del pasado que fenómenos contemporáneos, además de que —por su naturaleza y objetivos— se basa más en la documentación que en la observación.

¹⁰⁵ Robert K. Yin, *Case Study Research. Design and Methods*, California, SAGE Publications, 2a edición, 1994, p. 7.

¹⁰⁶ *Ibíd*em, p. 8.

Una de las fortalezas del estudio de caso es, precisamente, su “habilidad para lidiar con una amplia variedad de evidencia —documentos, instrumentos, entrevistas y observaciones— más allá de lo que podría estar disponible para estudios históricos convencionales”.¹⁰⁷ Adicionalmente, el estudio de caso resulta una investigación empírica enfocada en el estudio de “fenómenos contemporáneos dentro de su contexto en la vida real, especialmente cuando las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes”.¹⁰⁸ Esta última característica resulta determinante para definir los alcances y límites de los estudios de caso, ya que bien podría establecerse que éstos se basan en múltiples fuentes de evidencia, pero son guiados a partir de proposiciones teóricas previamente desarrolladas que funcionarían como límites para que el investigador decida cuáles casos estudiar. Esto significa que el “caso de estudio” no es evidente ni puede extraerse de su contexto de manera sencilla, sino que el investigador decide delimitarlo y analizarlo con objetivos teóricos previamente definidos.

En otras palabras, Neiman y Quaranta señalan que los casos de estudio pueden conformarse por “un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social, o una situación o escenario específico, construido a partir de un determinado, y siempre subjetivo y parcial, recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema y/o problema de investigación”.¹⁰⁹ El objetivo, como señalan estos autores, es convertir al caso en un estudio instrumental, es decir, que el problema empírico seleccionado pueda arrojar luz sobre un fenómeno más grande y generalizado. En este sentido, los casos seleccionados no pretenden agotarse en sí mismos, sino servir como evidencia empírica para ilustrar una ausencia de control de conflicto de intereses más generalizada en el sistema político mexicano.

¹⁰⁷ *Ídem.*

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 13.

¹⁰⁹ Guillermo Neiman y Germán Quaranta, “Los estudios de caso en la investigación sociológica”, en Irene Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa, 2006, p. 218.

Por este interés de estudiar casos particulares para ilustrar problemas más generales es que se optó por un diseño de estudio de casos múltiples. De acuerdo con los especialistas, este diseño de casos múltiples permite “extender los resultados empíricos hacia fenómenos de similares condiciones y niveles más generales de teoría, así como elaborar explicaciones causales ‘locales’ referidas a la comprensión de procesos específicos y en contextos definidos”.¹¹⁰ Derivado de esto, la intención de seleccionar los casos que a continuación se presentan es aportar evidencia para extender el análisis hacia otros posibles casos de conflicto de interés que fomentan actos de corrupción y, al mismo tiempo, aportar datos para desarrollar niveles teóricos más generales en un futuro.

Por último, debe destacarse que el diseño de estudio de casos múltiple se diferencia del estudio de caso único no solamente por evidentes razones cuantitativas —uno frente a varios— sino que, de acuerdo con Yin, “los múltiples casos deben ser seleccionados de manera que puedan replicarse uno a otro, ya sea para predecir resultados similares (replicación literal) o para contrastar resultados por razones de predictibilidad (replicación teórica)”.¹¹¹ La presente investigación tiene el interés de estudiar casos múltiples bajo la óptica de una replicación literal: a partir del estudio de tres casos, poder suponer resultados similares de manera más general.

3.2 Conflicto de interés en el Poder Ejecutivo

Además de un conjunto ambicioso de reformas estructurales, el sexenio anterior (2012-2018), encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, es percibido, acaso, como uno de los gobiernos más corruptos en la historia reciente del país. La afirmación se sustenta en el recuento periodístico, académico y de las organizaciones sociales que apuntan hacia el mismo fenómeno: la comisión de conductas corruptas en distintos niveles de la Administración Pública Federal, así como en gobiernos estatales pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 225.

¹¹¹ Robert K. Yin, *Applications of Case Study Research*, California, SAGE Publications, 2a edición, 2003, p. 5.

(PRI). Algunos de los casos ampliamente conocidos y documentados son el desfalco multimillonario a la hacienda pública del gobierno de Veracruz, bajo la administración de Javier Duarte, el desvío de recursos de los gobernadores de Chihuahua y Quintana Roo, César Duarte y Roberto Borge, respectivamente, o el mecanismo de desvío de recursos vía instituciones educativas y empresas fantasma, conocida en la prensa como “La Estafa Maestra”.¹¹²

Pero los señalamientos de corrupción al seno del grupo en el poder no llegaron al final del sexenio. Incluso, desde el proceso electoral por la Presidencia de la República de 2011-2012, el entonces candidato del PRI ya era acusado de utilizar un sofisticado mecanismo de desvío de recursos y lavado de dinero para financiar su campaña. De acuerdo con investigaciones periodísticas, posteriormente confirmadas por la autoridad electoral, el PRI recibió recursos financieros por parte de dos empresas irregulares —Grupo Comercial Inizzio y Comercializadora Efra— que depositaron alrededor de 160 millones de pesos en el Banco Monex que, a su vez, emitió nueve mil tarjetas de prepago que fueron utilizadas de manera proselitista.¹¹³ Naturalmente, ante esta evidencia los señalamientos sobre compra de votos fueron patentes.

Como se explicó previamente, debido a la percepción de corrupción que, en general, acompañaba a la imagen del PRI, el presidente electo decidió enviar tres propuestas de reforma en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. Además de crear una Comisión Nacional Anticorrupción que sustituyera a la Secretaría de la Función Pública, las propuestas consistían en regular la relación entre gobierno y medios de comunicación mediante la publicidad gubernamental y fortalecer el régimen de transparencia y acceso a la información pública.

¹¹² Véase Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, septiembre de 2017, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>>.

¹¹³ Véase Roberto González Amador, “La operación Monex encuadra en lavado de dinero: especialistas”, *La Jornada*, 12 de julio, 2012, p. 5.

Sin embargo, la dinámica política pronto desplazó estos temas de la agenda pública. La firma del llamado “Pacto por México” entre los tres principales partidos políticos del país —Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática— acaparó la atención de los medios, la ciudadanía y los órganos legislativos. La deliberación pública se orientó, entonces, al análisis del paquete de reformas en materia electoral, educativa, de seguridad pública, de política social y fiscal contenidas en el Pacto, relegando el establecimiento de una Comisión Nacional Anticorrupción.

Respecto a esto, Zárate señala que en una primera instancia el Pacto por México parecía tener “la determinación de restituirle a un Estado vaporeado y anémico su condición de poder por encima de otros ‘poderes’. Frente a la prepotencia de quienes se asumían como ‘los dueños de México’ y ante el desbarajuste regional causado por gobernadores que ejercían la función sin contrapesos, el Ejecutivo federal mandaba una señal de autoridad y dominio de las circunstancias”.¹¹⁴ No obstante, el Pacto por México, por lo que respecta al combate a la corrupción y la rendición de cuentas, tuvo más efectos mediáticos que resultados de política pública.

Al inicio de su gobierno, Enrique Peña Nieto logró transmitir una imagen de compromiso con la democracia, la rendición de cuentas y la eficacia administrativa. La encarcelación de la lideresa magisterial, Elba Esther Gordillo, la aprobación de una reforma educativa modernizadora y un breve periodo de manejo político consistente alimentaron la popularidad del primer mandatario. Sin embargo, dos sucesos fueron los que, a la postre, marcarían el inicio del declive en su imagen y resultados políticos. Por una parte, los crímenes cometidos en Iguala, en septiembre de 2014, donde 43 estudiantes normalistas de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero, fueron atacados, secuestrados, asesinados y

¹¹⁴ Alfonso Zárate, *Un gobierno fallido. Peña Nieto y la sucesión presidencial de 2018*, México, Editorial Planeta, 2018, p. 48.

desaparecidos por miembros de la delincuencia organizada en colusión con autoridades municipales de Iguala y Cocula, Guerrero.¹¹⁵ Este episodio, que exhibió fuertemente la corrupción que permeaba en las corporaciones de seguridad, ocasionó una crisis de seguridad y de imagen para el gobierno federal de proporciones internacionales.

Por su parte, el segundo episodio que golpeó severamente la imagen del gobierno fue la revelación, el 9 de noviembre de 2014, de la existencia de una residencia en la exclusiva colonia de Lomas de Chapultepec, propiedad de Enrique Peña Nieto, que había sido donada por uno de los contratistas más beneficiados por el gobierno del Estado de México y entonces concursante en licitaciones de obras emprendidas por la entonces administración federal.¹¹⁶ Es precisamente este caso, conocido periodísticamente como “La Casa Blanca de las Lomas”, el que se analizará en este apartado.

El descubrimiento de la lujosa residencia se dio de manera casual. En mayo de 2013, la revista de sociales de origen español, *¡Hola!*, publicó una amplia entrevista que incluía fotografías con Angélica Rivera, esposa del presidente Enrique Peña Nieto. La locación de la entrevista era precisamente el inmueble localizado en la calle de Sierra Gorda número 150 en Lomas de Chapultepec, Ciudad de México. A decir de la entonces “primera dama”, la casa era su residencia familiar, pues en la Residencia Oficial de Los Pinos su familia únicamente estaba por temporadas.¹¹⁷

A partir de este dato, un grupo de periodistas se dio a la tarea de documentar la localización exacta de la propiedad, los datos de la misma, así como el entorno que la circundaba. De entrada, como consta en sus investigaciones, la residencia se

¹¹⁵ Véase Esteban Illades, *La noche más triste. La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa*, México, Grijalbo, 2015.

¹¹⁶ Redacción, “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial), *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre, 2014, disponible en <<https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>>.

¹¹⁷ Véase Daniel Lizárraga, Rafael Cabrera, Irving Huerta y Sebastián Barragán, *La Casa Blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalbo, 2015, p. 39 y 41.

encontraba resguardada por elementos del Estado Mayor Presidencial. Aunado a ello, las investigaciones arrojaron que la propiedad legal de la residencia no estaba a nombre de Enrique Peña Nieto ni de Angélica Rivera. En su lugar, era la empresa Ingeniería Inmobiliaria del Centro quien ostentaba la propiedad de la casa.

Esta empresa forma parte del Grupo Higa, propiedad del empresario tamaulipeco Juan Armando Hinojosa Cantú. Además de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, Grupo Higa agrupaba a un conjunto de empresas dedicadas a la construcción de autopistas, inmuebles, así como mantenimiento de vialidades, renta de helicópteros y elaboración de propaganda electoral. Entre las empresas más destacadas del Grupo Higa están Eolo Plus, Pacsa Impresión Digital, Autopistas de Vanguardia y Constructora Teya. De acuerdo con investigaciones periodísticas, en conjunto, estas empresas recibieron contratos por más de 22 mil millones de pesos durante el periodo en que Enrique Peña Nieto se desempeñó como gobernador del Estado de México y a dos años de haber llegado a la Presidencia de la República.¹¹⁸

Como gobernador del Estado de México, la administración de Peña Nieto otorgó contratos a las empresas de Grupo Higa por la construcción del Distribuidor Vial Naucalpan, el Par Vial Metepec, la ampliación de carriles del Boulevard Aeropuerto en Toluca, la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, la ampliación del Libramiento Acambay, la construcción y renta del Hospital de Alta Especialidad de Zumpango, además de la construcción y operación de la autopista Toluca-Atacomulco y la construcción del Centro Cultural Mexiquense Bicentenario. Todo lo anterior sin contar la renta de helicópteros para los traslados del gobernador mexiquense y los contratos por concepto de publicidad gubernamental.¹¹⁹ Así, pues, la relación político-empresarial de Enrique Peña Nieto con Grupo Higa era patente desde antes que éste asumiera la Presidencia de la República.

¹¹⁸ Véase Arturo Rodríguez, “La fructífera amistad Higa-Los Pinos”, *Proceso*, núm. 1985, 16 de noviembre, 2014, p. 22.

¹¹⁹ Véase Staff, “Un proveedor del Edomex”, *Reforma*, 30 de julio, 2012, p. 6; Víctor Fuentes, “Dio Edomex a Higa proyecto cultural”, *Reforma*, 30 de diciembre, 2014, p. 5; y Mayolo López, “Vinculan a Higa con más obras”, *Reforma*, 13 de enero, 2015, p. 10.

Aunque la compra de los terrenos y la manifestación de construcción de la lujosa residencia se llevó a cabo entre noviembre de 2009 y julio de 2010 por Arturo Reyes Gómez, representante legal de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, el inmueble no quedó finalizado sino hasta agosto de 2012, cuando Peña Nieto ya era presidente electo. En esas fechas, el matrimonio ocupó físicamente el inmueble. No obstante, en la declaración patrimonial que Peña Nieto presentó, ya como presidente de la República, en enero de 2013 nunca manifestó poseer, arrendar u ocupar dicha residencia. En su lugar, el entonces titular del Ejecutivo Federal asentó en su declaración patrimonial ser dueño de cuatro casas —en Metepec, Ixtapan de la Sal, Atlacomulco y Toluca—, un departamento —en Acapulco— y cuatro terrenos —Valle de Bravo, Acambay y dos en Metepec—. ¹²⁰ Asimismo, dicha declaración patrimonial omitió los bienes a nombre de su esposa y sus dependientes económicos sin considerar que, según la propia Presidencia de la República, la residencia era propiedad de Angélica Rivera desde enero de 2012, cuando la esposa del presidente celebró un contrato de compra con Ingeniería Inmobiliaria del Centro. ¹²¹

De acuerdo con declaraciones de Angélica Rivera, la venta de la residencia se había pactado en 54 millones de pesos, de los cuales ella había entregado un primer pago de 14 millones 434 mil pesos, equivalentes al 30% de la compra total. No obstante, este precio de venta resulta marcadamente inferior al valor comercial del inmueble, mismo que estaba valuado en siete millones de dólares que, al tipo de cambio de entonces, equivalía a 86 millones de pesos. ¹²² Es decir, que Ingeniería Inmobiliaria del Centro había vendido la propiedad 37.2% más barata de lo que realmente costaba.

¹²⁰ Véase Rosa Elvira Vargas, “Difunde Peña declaración patrimonial en la que no precisa el valor de sus bienes”, *La Jornada*, 17 de enero, 2013, p. 13.

¹²¹ Redacción, “La residencia de Las Lomas es de Angélica Rivera, no de Peña Nieto, indica Presidencia”, *La Jornada*, 10 de noviembre, 2014, p. 15.

¹²² Daniel Lizárraga *et. al.*, *op. cit.*, pp. 42, 86 y 87.

Debe mencionarse que, además de comprar u ocupar una lujosa residencia que era propiedad de uno de los contratistas más beneficiados de su gobierno en el Estado de México, Enrique Peña Nieto otorgó 30 contratos a Grupo Higa ya desde la Presidencia de la República. A este respecto destacan contratos con Pemex Exploración y Producción por un monto de 16 millones de pesos; Pemex Refinación, por 476 mil pesos; dos contratos con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Economía por 86 millones de pesos y 153 mil pesos, respectivamente; un contrato con Bancomext por 4 millones de pesos y otro con Nacional Financiera por 2.6 millones de pesos. A lo anterior se añade que Grupo Higa participó y ganó la licitación para la construcción de la mega obra del Tren México-Querétaro, en consorcio con la empresa China Railway, y de la remodelación del Hangar Presidencial en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México.¹²³

Así, para el caso seleccionado, se sostiene que el ex gobernador y ex presidente de la República, Enrique Peña Nieto, incurrió en un acto de corrupción política toda vez que su conducta se ajusta a un incumplimiento de las normas jurídicas y violación de las obligaciones de su cargo, con abuso de posición y con la finalidad de obtener beneficios privados personales, amén de que transgredió su obligación institucional como gobernador y jefe del Ejecutivo federal al beneficiarse de donaciones por parte de un particular que participó y obtuvo contratos de obra pública por parte de su gobierno.

Esta aseveración se fundamenta en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos plasmado tanto en la Constitución General como en las leyes federales y ordenamientos constitucionales del Estado de México. De manera más precisa, y como ya se ha explicado, el título cuarto constitucional, vigente para ese entonces, en sus artículos 108, 109 y 110 señalaba la responsabilidad administrativa, penal y política de los servidores públicos, incluyendo a los

¹²³ Véase Fernando Damián, "Acusan que gobierno federal dio 30 contratos a Grupo Higa", *Milenio*, 12 de enero, 2015, disponible en <<https://www.milenio.com/politica/acusan-gobierno-federal-30-contratos-grupo-higa>>.

ejecutivos locales y al Ejecutivo federal. Asimismo, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente para ese momento, señalaba que todo servidor público debe abstenerse de solicitar o recibir por sí o por interpósita persona dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios por parte de particulares, incluyendo los contratistas de obra pública referidos en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas vigente en ese momento.¹²⁴

Pese a que, en términos generales, la Constitución del Estado de México y sus leyes secundarias prevén el mismo régimen de responsabilidades, cabe precisar que en ambos niveles —federal y local— el régimen de responsabilidades hace una excepción: tanto el titular del Ejecutivo federal como local solo podrán ser acusados por traición a la patria, delitos graves del orden común, y por delitos contra la seguridad del Estado. Es decir, que el marco institucional no preveía explícitamente la sanción a los titulares de los poderes Ejecutivos por actos de corrupción al no ser considerados delitos graves del orden común. De esta manera, en los hechos, existe una brecha significativa entre las responsabilidades de los servidores públicos federales y locales y las cabezas de la Administración Pública.

Esta diferencia sustancial representa una ausencia de control respecto a los eventuales actos de corrupción que pudieran cometer los gobernadores y el presidente de la República. Dicho en otros términos, y siguiendo la hipótesis de esta investigación, el marco institucional anticorrupción genera incentivos para que los titulares del Poder Ejecutivo incurran en corrupción dados los controles laxos a los que están sujetos y a la baja probabilidad de ser descubiertos en actos corruptos.

¹²⁴ Artículo 8, fracción XII, “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo, 2012, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_abro.pdf>.

Ahora, bien, la baja probabilidad de ser descubierto y la baja probabilidad de ser sancionado se explican a continuación. Por principio de cuentas, la baja probabilidad de ser descubierto en un conflicto de interés que devenga en un acto de corrupción es manifiesta dado un diseño institucional débil y discrecional existente para el momento en que este caso sucedió. De acuerdo con la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos los funcionarios federales estaban obligados a presentar su declaración patrimonial, detallando lugar y monto de sus bienes muebles e inmuebles.

A su vez, la Secretaría de la Función Pública llevaría un registro detallado donde se inscribirían

los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.¹²⁵

No obstante, la propia ley señalaba que “la publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate”.¹²⁶ En los hechos, ni la ciudadanía ni los otros Poderes de la Unión podían acceder a la información sobre la situación patrimonial de los servidores de la Administración Pública Federal si éstos no lo deseaban así. Este margen de discrecionalidad constituía un espacio de opacidad donde únicamente la Secretaría de la Función Pública, subordinada jerárquicamente al titular del Ejecutivo Federal, tenía acceso a la información.

¹²⁵ *Ibidem*, art. 40.

¹²⁶ *Ídem*.

Igualmente, la baja probabilidad de ser sancionado derivaba de lo dispuesto por el artículo 41 de la misma ley. Este artículo señalaba como responsable de llevar a cabo investigaciones o auditorías sobre la evolución patrimonial de los servidores públicos a la propia Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, este diseño institucional resultaba ineficaz para la detección de conflictos de interés, así como para la sanción de conductas corruptas por parte de altos mandos de la Administración Pública Federal, ya que, como se mencionó, al estar subordinado al titular del Ejecutivo Federal era muy poco probable que el titular de esta dependencia pudiera sancionar a su superior jerárquico o a otros altos funcionarios sin la anuencia del presidente de la República.

Las limitaciones de este diseño institucional quedaron en evidencia cuando el entonces presidente de la República, una vez hecho público el reportaje sobre su lujosa residencia, ordenó iniciar una investigación que estaría a cargo de Virgilio Andrade, titular de la Secretaría de la Función Pública. Como era de esperarse, el secretario de Estado, después de una investigación de seis meses, concluyó que el presidente de la República no había participado directamente en los procedimientos de contratación, lo que excluía la existencia de un beneficio, provecho o ventaja. Asimismo, el funcionario federal afirmó que no existió conflicto de interés porque no se demostró una materialización de beneficios ni las personas señaladas recibieron beneficios en los contratos celebrados.¹²⁷ Por ende, el secretario concluyó que no existía conflicto de intereses ni mucho menos algún acto de corrupción entre Enrique Peña Nieto y Grupo Higa.

3.3 Conflicto de interés en el Poder Legislativo

El Poder Legislativo en México se deposita en el Congreso de la Unión, mismo que se divide en dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Como se sabe, la Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados federales,

¹²⁷ Redacción, “La ‘Casa Blanca’, un caso ‘legalmente cerrado’: Virgilio Andrade”, *Proceso*, 27 de octubre, 2015, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/419192/la-casa-blanca-un-caso-legalmente-cerrado-virgilio-andrade>>.

300 de los cuales se eligen por el principio de mayoría relativa y los 200 restantes por el principio de representación proporcional. Por su parte, el Senado está compuesto por 128 senadores, de los cuales 64 se eligen por el principio de mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría y los 32 restantes por el principio de representación proporcional.

La organización y desahogo del trabajo legislativo se realiza a través de Comisiones. De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la integración de las comisiones es acordada por la Junta de Coordinación Política, órgano conformado por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y aprobada por el Pleno en cada cámara. Para el caso de la Cámara de Diputados, ésta cuenta con 43 comisiones ordinarias y podrá contar con comisiones especiales cuando el Pleno considere necesario establecerlas para atender un asunto específico.¹²⁸ Cada una de las comisiones ordinarias deberá estar integrada por el número necesario de diputados que garantice la proporción de la integración plural de los partidos representados en el Pleno y sin rebasar los treinta integrantes por comisión. Cada comisión ordinaria contará con su propia Mesa Directiva, conformada por el presidente y los secretarios de la comisión. Además de elaborar un programa anual de trabajo, archivar los asuntos que reciban y rendir un informe semestral, una de las facultades más destacadas de las comisiones ordinarias es dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones que les sean turnadas.

Con base en la normativa descrita se desprende el hecho de que la distribución e integración de comisiones ordinarias sigue un criterio eminentemente político. Al ser una decisión deliberada por la Junta de Coordinación Política y votada por el Pleno de la Cámara de Diputados, es evidente que los partidos con mayor número de diputados contarán con más presidencias de comisiones ordinarias e integración de las mismas. Además de este criterio político, la Ley Orgánica del Congreso General

¹²⁸ Artículos 39 y 42, "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo, 2019, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf>.

de los Estados Unidos Mexicanos no menciona criterios orientadores, requisitos o impedimentos para la conformación de comisiones ordinarias.

En este contexto, el estudio de caso en el Poder Legislativo se refiere a la existencia de un conflicto de interés real acontecido en la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados durante la LXIII Legislatura, comprendida entre 2015 y 2018. A decir de su programa anual de trabajo 2015-2016, la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados buscaba “coadyuvar, en el ámbito de su competencia, al establecimiento y desarrollo de las políticas públicas que impulsen al transporte hacia niveles adecuados de eficiencia, competitividad y seguridad, para hacer frente a los retos que impone un mundo cada vez más globalizado”.¹²⁹ Entre los asuntos analizados al seno de la Comisión se encontraba un problema que ha persistido durante años y que constituye una situación controvertida para el cumplimiento de la misión de dicha comisión legislativa: la circulación del transporte de carga terrestre doblemente articulado, también conocido como bitrenes, *fulles* o semirremolques.

La relevancia pública de este asunto es patente si tomamos en cuenta que, de acuerdo con un reporte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el transporte por vía terrestre es el más importante para la economía mexicana ya que “más de la mitad del valor del comercio internacional de México se realiza por vía terrestre, la mayor parte del mismo en la frontera con Estados Unidos”.¹³⁰ No obstante la magnitud e importancia de este tipo de transporte para nuestro país, México cuenta con “uno de los récords más bajos en seguridad de carreteras dentro de los países miembros de la OCDE, en términos de fallecimientos y lesiones graves per cápita por vehículo”.¹³¹ Esta situación de inseguridad vial se debe, entre otros elementos, a la inexistencia de regulación en

¹²⁹ Comisión de Transportes, *Programa Anual de Trabajo correspondiente al 1° año de la LXIII Legislatura de la Comisión de Transportes*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 4.

¹³⁰ OCDE, *Revisión de la Regulación del Transporte de Carga en México*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, p. 11, disponible en <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Resumen-Regulacion-Transporte-Mexico.pdf>>.

¹³¹ *Ídem*.

los límites a la cantidad de horas al volante por parte de los conductores, al bajo equipamiento en seguridad de los camiones mexicanos y a la débil regulación sobre dimensiones y peso de los autotransportes de carga.

La utilización de camiones doblemente articulados responde a un criterio económico, basado en una mejora de la relación costo-beneficio para las empresas de autotransporte. Al respecto Barbero y Guerrero señalan que estos vehículos “pueden contribuir al incremento de la productividad al permitir la reducción del número de fletes, y también pueden contribuir a la disminución del consumo de combustible y de las emisiones de gases de efecto invernadero por tonelada transportada por kilómetro”.¹³² El incremento del volumen de transporte en menor cantidad de fletes es notorio al considerar que este tipo de doble articulación permite transportar más de 60 toneladas en un solo viaje.

No obstante, dos de las principales externalidades del uso de este tipo de vehículos son los riesgos para la seguridad vial —debido a la dimensiones y peso de los camiones— y el desgaste a la que se someten las vialidades públicas. Como señalan los autores, “al circular por la red de carreteras los vehículos consumen espacio vial y desgastan la infraestructura en proporciones diferentes según sus pesos, sus dimensiones y sus características operativas”.¹³³ De esta manera,

los camiones tienen una participación relevante en ambas medidas: son más largos y anchos que otros vehículos y requieren mayores distancias de frenado; su comportamiento dinámico (aceleración, giros) demanda un mayor uso de la calzada y contribuye a la congestión, y su peso produce un mayor desgaste sobre la superficie de rodamiento.

¹³² José Antonio Barbero y Pablo Guerrero, *El transporte automotor de carga en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, p. 65, disponible en <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-transporte-automotor-de-carga-en-Am%C3%A9rica-Latina-Soporte-log%C3%ADstico-de-la-producci%C3%B3n-y-el-comercio.pdf>>.

¹³³ *Ibidem*, p. 55.

Igualmente, un importante factor a considerar es la seguridad de los transportistas, automóviles particulares y peatones. De acuerdo con los autores citados, en la región de Latinoamérica este tipo de camiones doblemente articulados registra una incidencia mayor en accidentes viales, que se encuentra entre el 10 y el 12%. Este porcentaje es sustancialmente mayor al promedio en Europa, el cual ronda el 3%. Por esa razón, los camiones de carga doblemente articulados son permitidos en una pequeña cantidad de países. En la región de Norteamérica solo circulan en Canadá —con regulaciones mucho más estrictas— y en México; en Europa solo en Suecia y Países Bajos y, en América Latina, únicamente en Guatemala, Costa Rica, Panamá, Brasil y Uruguay.¹³⁴

Ante esta evidencia, los argumentos en contra de la circulación de los *fulles* han sido constantes. Incluso, la Norma Oficial Mexicana NOM-012-SCT-2-2014 se emitió en gran parte para reforzar los requerimientos de circulación de estos camiones. De acuerdo con la Secretaría de Economía, esta NOM estableció:

- a) Tope máximo de 75.5 toneladas en los tractocamiones doblemente articulados (*fulles*), b) Mantener un límite máximo de velocidad de circulación: 80 kilómetros por hora (km) para vehículos de carga y 95 km para autobuses de pasaje y turismo, c) Restringir la circulación de *fulles* en carreteras con ciertas especificaciones, y d) Obligar el equipamiento de *fulles* con tecnología que abone a la seguridad, entre otros.¹³⁵

No obstante, la propia autoridad federal reconocía que estas especificaciones no eran cumplidas de manera sistemática y era necesario reforzar la vigilancia para su cumplimiento.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ Secretaría de Economía, “Autotransporte Federal en México. Seguridad y vigilancia”, México, Secretaría de Economía-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, noviembre de 2017, p. 18, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285400/Diagnostico_2017-2_b.pdf>.

Por otra parte, en el periodo de análisis de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados (2015-2018), ésta fue presidida por un empresario del ramo de transportes: el diputado del Partido Acción Nacional, Alfredo Javier Rodríguez Dávila. De entrada, el hecho de que un empresario presidiera una comisión de esta naturaleza, en un contexto conocido por la ausencia de transparencia entre los negocios privados y los asuntos públicos, no es considerado como un elemento favorable para un régimen de rendición de cuentas. Pero, adicionalmente, el contexto en que insertó la discusión de la regulación de los *fulles* durante la LXIII Legislatura de la cámara baja hizo evidente el conflicto de interés prevaleciente.

El licenciado en Ingeniería Industrial, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, fue diputado local en Nuevo León entre 2006 y 2009. Posteriormente se desempeñó como diputado federal, electo por mayoría relativa, entre 2009 y 2012. Entre 2012 y 2015, fue nuevamente diputado local y, finalmente, llegó a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados para el periodo 2015-2018. En esta legislatura formó parte de las comisiones de Ciencia y Tecnología, y de la de Competitividad, además de presidir la de Comunicaciones y Transportes. A la par de su formación profesional, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Rodríguez Dávila laboró en la iniciativa privada: en 1991 colaboró en el Departamento de Ingeniería Industrial de CEMEX; se convirtió ese mismo año en gerente de Grúas Corsa y, desde 1996, ocupó la dirección general de Corsa Transportes, convirtiéndose además en su propietario.¹³⁶

La empresa Corsa Transportes se fundó en 1994, momento en que la empresa dejó de enfocarse en la renta de grúas y se convirtió en una de transporte de carga especializada. De acuerdo con su portal de internet, la empresa brinda “servicio en plataformas y equipo especializado como *Step Decks* y *Double Drops* [permitiendo] con esto también poder cubrir las necesidades que nuestros clientes tengan para el

¹³⁶ Véase Secretaría de Gobernación, “Alfredo Javier Rodríguez Dávila”, Sistema de Información Legislativa, México, 2015, disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9218450.

traslado de mercancía tanto con Exceso de Dimensiones como en carga Legal Actualmente”.¹³⁷ Adicionalmente, la empresa señala que cuenta con más de 350 remolques y 120 tractocamiones en su flotilla, al tiempo que realizan traslados a todo México, Estados Unidos y Canadá.

A partir de estos datos se pueden deducir una serie de argumentos. En primer lugar, que el diputado Rodríguez Dávila no se separó de su empleo como propietario de la empresa Corsa Transportes. Asimismo, que la empresa Corsa Transportes dista de ser una micro o pequeña empresa, sino que por el número de tractocamiones y remolques se trata de una de tamaño importante con intereses en el mercado de autotransporte y en la regulación del mismo. Por último, que debido a la gama de servicios que ofrece, Corsa Transportes posee intereses específicos en la regulación de los pesos y tamaños permitidos en la circulación de camiones ya que, como su propio portal lo señala, se dedica al traslado de mercancía con exceso de dimensiones.

Con base en lo señalado, se puede afirmar que existía un conflicto de interés real por parte del diputado panista. Lo anterior atiende a que, al momento de la discusión de la regulación de los camiones doblemente articulados, el entonces presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados hacía uso de estos vehículos en su empresa. Ello implica que como diputado podría influenciarse por su relación e incidencia privada en la materia, y aunque no hay un interés manifestado abiertamente, o un beneficio evidente, la relación de su ejercicio público con su desempeño en el sector privado en la misma industria detona un conflicto de interés.

La propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente en ese momento, señalaba claramente que todo servidor público, incluidos los representantes de elección popular, debe “excusarse de intervenir en

¹³⁷ Corsa Transportes, “Nosotros”, Corsa Transportes S.A. de C.V., México, 2015, disponible en <<https://www.corsatransportes.com/nosotros>>.

cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte”.¹³⁸

En octubre de 2016, se advirtió públicamente que Alfredo Rodríguez participaría, en su calidad de presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la cámara baja, en la discusión sobre la regulación o prohibición de los *fulles*. Ante este señalamiento sobre un conflicto de interés, el diputado Rodríguez Dávila afirmó que su voto era “igual de válido que el de cualquier otro diputado, y [que] su posición como parte de la industria, y al mismo tiempo como un legislador que definirá una nueva normatividad, no supone un conflicto de interés”.¹³⁹ Los señalamientos críticos hacia el diputado incluían su disposición a reunirse con empresarios del ramo, pero su negativa a dialogar con organizaciones ciudadanas.

Sin embargo, fueron los señalamientos públicos y no la estructura institucional la que hizo cambiar de opinión al diputado federal. Días después de su primera entrevista, Rodríguez Dávila afirmó que no votaría en el tema para que no se identificara el hecho como un conflicto de interés.¹⁴⁰

¿Qué permitió que legalmente el diputado Rodríguez Dávila pudiera participar en esta discusión? ¿Existían mecanismos institucionales para identificar y prevenir el conflicto de interés en la Cámara de Diputados? Como se señaló previamente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

¹³⁸ Artículo 8, fracción XI, “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, *op. cit.*

¹³⁹ Nayeli Roldán, “Juez y parte: diputado que legisla a camiones de doble remolque tiene una empresa de transporte”, *Animal Político*, 5 de octubre, 2016, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2016/10/diputado-doble-remolque-empresa-transporte/>>.

¹⁴⁰ Alejandro Medina, “Me abstendré de votaren tema de fulles: Rodríguez Dávila”, *Revista Transportes y Turismo*, 7 de octubre de 2016, disponible en <<https://tyt.com.mx/noticias/me-abstendre-de-votar-en-tema-de-fulles-rodriquez-davila/>>.

obligaba al diputado de excusarse de intervenir en este asunto. Asimismo, el marco jurídico del Poder Legislativo preveía lo mismo.

Aunque limitado en sus alcances reales, el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados contiene diversas disposiciones que buscan prevenir y evitar el conflicto de intereses. En la fracción VI del artículo 8 se señala como obligación de las y los diputados “informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos”. Igualmente, la fracción VII dispone la obligación de

Renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie para:

- a) Sí, su cónyuge, concubina o concubino;
- b) Parientes consanguíneos, civiles o por afinidad hasta el cuarto grado;
- c) Terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios, o;
- d) Socios o empresas de las que el diputado o diputada formen o hayan formado parte.¹⁴¹

A pesar de estas disposiciones, el propio reglamento incluye otras que difícilmente pueden cumplirse en la realidad. Por ejemplo, la fracción VII del citado artículo señala que los diputados deben “abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados”. La limitación de este artículo radica en que no se definen puntualmente cuales son los “actos incompatibles” con la función de representante popular y que, si bien puede no ostentarse como diputado, es imposible que un individuo se desprenda o deje de

¹⁴¹ Artículo 8, “Reglamento de la Cámara de Diputados”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre, 2019, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf.

ser percibido como legislador federal cuando trate negocios privados. Así, pues, en esta evidencia descansa la hipótesis sobre la baja probabilidad de ser sancionado, pues la normativa no incluye disposiciones que impidan absolutamente el ejercicio del cargo de representante de elección popular al mismo tiempo que se administran negocios privados.

Por su parte, la baja probabilidad de ser descubierto consiste en la ausencia de mecanismos de seguimiento parlamentario para identificar conflictos de intereses o, más aún, en la ausencia de limitantes institucionales para prohibir la participación de un legislador federal en la discusión, tramitación y votación de asuntos donde pueda tener intereses personales, familiares o de negocios. Al respecto, los artículos 43, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni los artículos 146, 147 y 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados no incluye criterios o prohibición alguna para la conformación de las Comisiones Ordinarias. Por tanto, en la actualidad un diputado con intereses económicos en un asunto determinado puede integrar o presidir una Comisión Ordinaria que influya en la regulación de dichos asuntos.

3.4 Conflicto de interés en el Poder Judicial

Con respecto al Poder Judicial de la Federación, el estudio de caso se circunscribe a la ausencia de regulación de los conflictos de intereses en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De manera particular, el caso de estudio seleccionado se refiere al exministro Eduardo Medina Mora en dos ámbitos: en primer lugar, ante el conjunto de conflictos de intereses potenciales que enfrentaría en caso de ser electo como Ministro del Máximo Tribunal y, en segundo lugar, en el papel que jugó en el caso concreto de un conflicto de intereses real.

Como lo dispone el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación se compone de una Suprema Corte, de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, de Juzgados de Distrito, así como

del Tribunal Electoral. Por su parte, el Poder Judicial cuenta con un órgano constitucional especializado en asuntos administrativos denominado Consejo de la Judicatura Federal, encargado de atender la administración de los recursos, ingreso y promoción en la carrera judicial, así como la disciplina y sanciones impuestas a los servidores públicos adscritos a tribunales y juzgados.

El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es fundamental para la impartición de justicia a nivel nacional ya que, además de sentar jurisprudencia de observancia obligatoria para todos los impartidores de justicia del país, se encarga de revisar en última instancia los juicios de amparo, la constitucionalidad de las leyes y las eventuales controversias que surjan entre dos normas. Para esta labor, la Corte está integrada por once Ministros y organiza su trabajo en Pleno o en Salas. Actualmente la Primera Sala de la Suprema Corte analiza los asuntos en materia civil y penal, mientras que la Segunda Sala se encarga de los asuntos en materia administrativa y laboral.

En lo que se refiere al régimen de rendición de cuentas y prevención de conflicto de intereses, el Poder Judicial de la Federación hace distinciones sustanciales. Por una parte, el Consejo de la Judicatura Federal ha desarrollado importantes mecanismos institucionales para regular el nombramiento, promoción y vigilancia de magistrados y jueces, pero dichos mecanismos no son aplicables a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el artículo 81, fracción XXXVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece que es facultad del Consejo de la Judicatura Federal

Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo; de los tribunales de circuito, que para el caso de que se trate de tribunales colegiados, deberá considerar las grabaciones que se encuentren documentadas de las sesiones en que resuelvan los juicios o recursos promovidos ante ellos; y juzgados de distrito;

todo ello en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el Consejo dicte en materia disciplinaria.¹⁴²

Igualmente, la Ley Orgánica señala que el ingreso y promoción para ser magistrado de circuito o juez de distrito se hará mediante concursos de oposición, mismos que tomarán en cuenta las más altas calificaciones obtenidas en cuestionarios escritos, la resolución de casos prácticos y la presentación de exámenes orales ante un jurado.¹⁴³ Esto significa que el nombramiento de impartidores de justicia a nivel federal se realiza con base en méritos profesionales y no mediante alguna designación discrecional, ya que no compete a ningún órgano o Poder de la Unión proponer el nombramiento de jueces o magistrados.

De manera específica, la Ley Orgánica señala, en materia de conflicto de interés, que tanto los Ministros de la Suprema Corte, como los magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura Federal están impedidos de resolver asuntos por una serie de causas. Entre las más destacadas se encuentran tener parentesco, amistad o enemistad manifiesta con algunos de los interesados en el asunto a resolver; tener interés personal o familiar en el asunto o haber interpuesto querrela o denuncia. Asimismo, esta ley prohíbe aceptar presentes por parte de alguno de los interesados en los asuntos a resolver; hacer promesas que impliquen parcialidad; ser acreedor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados; haber sido juez o magistrado en el mismo asunto, en otra instancia y haber sido agente del Ministerio Público, jurado, perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata, o haber gestionado o recomendado anteriormente el asunto en favor o en contra de alguno de los interesados, por mencionar los más destacados.¹⁴⁴

¹⁴² Artículo 81, fracción XXXVI, "Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", *Diario Oficial de la Federación*, 1 de mayo, 2019, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf>.

¹⁴³ *Ibidem*, artículos 112-117.

¹⁴⁴ *Ibidem*, artículo 146.

Así, por una parte encontramos requisitos profesionales para acceder al cargo de juez o magistrado federal y, por la otra, un amplio catálogo de impedimentos para conocer de asuntos judiciales, todos ellos tendientes a evitar conflictos de interés que perjudiquen la imparcialidad de los juzgadores. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no funciona bajo los mismos criterios.

A diferencia de jueces y magistrados, los Ministros de la Corte no deben pasar por ningún concurso de oposición o proceso de examinación riguroso que permita conocer no solo sus conocimientos jurídicos sino su capacidad para impartir justicia a través de sentencias y resoluciones. Asimismo, los criterios de designación de los Ministros de la Suprema Corte son eminentemente políticos. Si bien esto no es censurable completamente, puede pervertir un principio fundamental que deben salvaguardar los Ministros: la imparcialidad.

En este contexto, el estudio de caso pretende demostrar que, a pesar de la existencia formal de disposiciones que buscan evitar el conflicto de interés, en la realidad estos han ocurrido en el más alto nivel de impartición de justicia, sin consecuencias para los responsables. Para ello, se explicará el contexto de la designación del exministro Eduardo Mediano Mora, así como los conflictos de intereses que enfrentaba desde su llegada a la Suprema Corte.

De acuerdo con el procedimiento constitucional, el presidente de la República somete al Senado de la República una terna de candidatos para ocupar un lugar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tras comparecer ante el Senado, este órgano legislativo elige, por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes, a alguno de los candidatos como Ministra o Ministro. En caso de que el Senado rechace la terna, el presidente puede volver a enviar otra —que incluya nuevamente a alguno de los candidatos— y, si ésta vuelve a ser rechazada, el presidente tiene la facultad, según el artículo 96 constitucional, de nombrar directamente a la Ministra o Ministro del Máximo Tribunal.

Debe mencionarse que, desde la inclusión de Eduardo Medina Mora en la terna enviada al Senado por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, en febrero de 2015, se advertía una serie de conflictos de interés potenciales. Aunque el artículo 95 de la Constitución Política impedía que fuera Ministro de la Corte aquel individuo que se hubiera desempeñado como secretario de Estado, procurador General de la República, senador, diputado o gobernador de alguna entidad federativa durante el año previo a su designación, no existía prohibición alguna para otros servidores públicos subordinados al Ejecutivo Federal, como los embajadores. Se destaca este hecho, ya que Medina Mora, al momento de su designación, era embajador de México en Washington propuesto por el expresidente Peña Nieto.

El hecho de que un servidor público de un gobierno en funciones pase a formar parte del Máximo Tribunal puede vulnerar la independencia del Poder Judicial, el principio de separación de poderes y afectar la imparcialidad en la impartición de justicia. Pero más allá de ese debate, la presencia de Medina Mora en la Suprema Corte implicaba un conflicto de intereses potencial en los asuntos en los que pudiera intervenir y votar. Esto se debía a la trayectoria como alto funcionario público que Medina Mora poseía.

Eduardo Tomás Medina Mora Icaza se desempeñó como director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) entre 2000 y 2005, durante el gobierno de Vicente Fox. De 2005 a 2006 asumió la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública y, bajo el gobierno del presidente Felipe Calderón, fue Procurador General de la República de 2006 a 2009. Tras su salida de la PGR, Medina Mora fue designado embajador de México ante el Reino Unido (2009-2012)¹⁴⁵ y, posteriormente, el presidente Enrique Peña Nieto lo nombró embajador de México ante Estados Unidos (2013-2015).

¹⁴⁵ Embajada de México en Estados Unidos, "Embajador Eduardo Medina Mora", Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, disponible en <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/9-embajada/contenido-sitio/600-emedinamora>.

Uno de los conflictos de intereses potenciales consistía en que la Segunda Sala, donde fue colocado el Ministro Eduardo Medina Mora, tendría bajo su análisis una serie de amparos correspondientes al fraude cometido por la empresa Oceanografía a Petróleos Mexicanos (Pemex) en presunta complicidad de funcionarios de Citigroup México. Cabe mencionar al respecto que el hermano del ministro, Manuel Medina Mora, era señalado como uno de los responsables ya que, en ese entonces, se desempeñaba como copresidente de Citigroup y presidente del Consejo de Administración de Citibanamex. Evidentemente, los lazos familiares del Ministro Medina Mora podían interferir en su juicio para beneficiar a su hermano o al grupo financiero en el que éste laboraba.¹⁴⁶

Aunado a ello, y aunque no formaba parte de la Primera Sala de la Suprema Corte, encargada de analizar los asuntos civiles y penales, el Ministro Medina Mora podía influir con su voto cuando este tipo de asuntos llegaran al Pleno de la Corte. Este hecho es relevante dado que el Pleno de la Corte resolvía amparos relacionados con el derecho penal. Ejemplo de ello es la discusión sobre la interrupción legal del embarazo en el entonces Distrito Federal, respecto del cual Medina Mora interpuso una acción de inconstitucionalidad cuando fungía como titular de la PGR.¹⁴⁷

En este contexto, el caso de conflicto de interés real se suscitó con la revisión de juicios de amparo relacionados con acciones que directamente le competían al Ministro cuando era titular de la PGR. Debe recordarse que cuando Medina Mora el procurador general se expidió la reforma en materia de justicia penal que introdujo, entre otras figuras, los juicios orales. Pero además de esta figura, dicha reforma penal legalizó la controvertida figura del arraigo, declarada en diversas ocasiones como inconstitucional.

¹⁴⁶ Véase Redacción, “Manuel Medina Mora prepara su renuncia a Citigroup por caso Oceanografía”, *Proceso*, 15 de octubre, 2014, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/384825/manuel-medina-mora-prepara-su-renuncia-a-citigroup-por-caso-oceanografia>> y Jorge Carrasco, “El ministro Medina Mora, en permanente conflicto de interés”, *Proceso*, 14 de marzo, 2015, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/398489/el-ministro-medina-mora-en-permanente-conflicto-de-interes>>.

¹⁴⁷ Jesús Aranda, “Rotunda condena de CNDH y PGR a despenalizar el aborto”, *La Jornada*, 12 de abril, 2008, p. 8.

Así, cuando Medina Mora fue ratificado por el Senado de la República como Ministro de la Suprema Corte, el Pleno del Máximo Tribunal se alistaba para votar el caso de Jesús Cuauhtémoc Pérez García, ex director del penal de Gómez Palacio, Durango, acusado de estar involucrado en una fuga de reos suscitada en marzo de 2009.¹⁴⁸ El ex director del penal había sido arraigado 30 días por el Ministerio Público —dependiente, como se sabe, de la PGR— durante la dirección de Medina Mora. Frente a este hecho, el detenido había interpuesto un recurso de amparo que había escalado hasta la Corte.

Lejos de excusarse en el análisis y votación del asunto, como lo dispone la Ley, el ministro Medina Mora participó en la votación, misma que aprobó por la mínima diferencia de un voto (seis vs. cinco) la constitucionalidad de la actuación de la PGR al arraigar al ex director del penal duranguense.¹⁴⁹ Con ello, se materializó un conflicto de interés real del Ministro Medina Mora pues fue juez y parte en un asunto en el que él tenía responsabilidad y beneficios directos.

A partir de esta conducta, comprobamos nuestra hipótesis sobre la baja probabilidad de ser descubierto y la baja probabilidad de ser sancionado. La baja probabilidad de ser descubierto radica en que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no considera mecanismos institucionales, de control o de seguimiento para identificar a tiempo sobre posibles conflictos de interés. Asimismo, la declaratoria de conflicto de interés se traslada al propio servidor público que, *motu proprio*, deberá avisar sobre su excusa de participar en la resolución de determinados asuntos.

¹⁴⁸ Véase Sergio Rincón, “Conflictos de interés atarán a Medina Mora durante sus 15 años en la SCJN: académicos”, *Sin embargo*, 24 de marzo, 2015, disponible en <<https://www.sinembargo.mx/24-03-2015/1284976>>.

¹⁴⁹ Véase Redacción, “Es constitucional el arraigo, resuelve la Suprema Corte”, *Aristegui Noticias*, 14 de abril, 2015, disponible en <<https://aristeginoticias.com/1404/mexico/es-constitucional-el-arraigo-resuelve-la-suprema-corte/>>.

Por su parte, la baja probabilidad de ser sancionado queda expuesta con este caso, ya que el Ministro Medina Mora no fue amonestado, castigado o —mucho menos— separado del cargo por participar en un asunto donde tenía interés real. En los hechos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no posee disposición alguna que hable sobre la sanción a un Ministro que decide no excusarse de un caso donde posee conflictos de interés por lo que, de existir esta conducta —como ocurrió a la luz de la evidencia empírica— el Ministro queda impune.

3.5 Conclusiones preliminares

El objetivo del presente capítulo ha sido aportar evidencia empírica para comprobar la hipótesis de trabajo. En ese sentido, y atendiendo a las dos variables explicativas contenidas en la hipótesis, a saber, la estructura institucional de rendición de cuentas (variable independiente) y la existencia de conflictos de intereses (variable dependiente), se recurrió al análisis de disposiciones constitucionales y legales, al desempeño, conducta y resultados de las instituciones de rendición de cuentas, así como a las fuentes documentales que describieran los hechos observables donde existía un conflicto de interés.

Como se señaló previamente en este trabajo, la estructura institucional de rendición de cuentas en México incentiva la persistencia de conflictos de interés y la consecuente comisión de actos de corrupción a partir de dos factores: *a)* la baja posibilidad de que los conflictos de interés sean descubiertos y *b)* la baja posibilidad de que, una vez incurrido en una conducta de este tipo, sea sancionada. La configuración institucional, de acuerdo con el neoinstitucionalismo de la acción racional, ocasiona que a menores costos para los actores políticos haya mayores posibilidades de incurrir en actos corruptos.

El mayor obstáculo metodológico para alcanzar la comprobación de mi hipótesis fue identificar conductas empíricamente observables, dado el hecho de que los conflictos de interés difícilmente son detectados *a priori* y de que las conductas

corruptas, por su naturaleza y fines, suelen ser realizadas en la opacidad, lejos del escrutinio público. Por esa razón, los casos de estudio seleccionados tenían que contar con una serie de características para poder ser analizados en la presente investigación: estar documentados, ser públicos y ser comprobables. A este respecto, considero que los tres casos de conflictos de interés analizados cumplen a cabalidad con estas características, lo cual facilita su estudio académico.

En el desarrollo y argumentación de este capítulo se persiguió el objetivo planteado por los autores respecto al estudio de caso como estrategia metodológica: utilizar el caso analizado de manera instrumental, para conseguir que los casos empíricos seleccionados permitieran llegar a conclusiones sobre un problema más generalizado. Así, considero que el presente trabajo cumple el objetivo de “replicación literal” mencionado por Yin, en el que los resultados de la indagación permiten extender los resultados y conclusiones hacia fenómenos con similares condiciones, en este caso, tanto al seno del Poder Ejecutivo, como del Legislativo y Judicial.

Lo anterior se deriva de inferir que, si un conflicto de interés observable ha sucedido una vez, éste puede volver a suceder en otras ocasiones. En el contexto mexicano, marcado por la alta percepción de corrupción en el ámbito gubernamental, han existido otros conflictos de interés potenciales y reales en los tres Poderes de la Unión. Basta mencionar que la concesión de contratos, adjudicación de obras, licitaciones con pocos mecanismos de rendición de cuentas o donaciones a candidatos donde existen conflictos de interés han sido ampliamente estudiados por diversos autores.¹⁵⁰

Asimismo, la existencia de conflictos de interés en el Poder Legislativo también son de conocimiento público. En años recientes existió un fenómeno, denominado

¹⁵⁰ Véase Irma Eréndira Sandoval, *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011 o Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006.

“telebancada”, que exhibió la intervención directa de intereses privados en discusiones del interés general, la ausencia de controles para el conflicto de interés parlamentario y el grado de influencia que los grupos de interés pueden tener en la deliberación pública. La denominada “telebancada” se refería a la presencia de legisladores federales que habían colaborado en empresas del sector televisivo, radiofónico o de telecomunicaciones y que integraban las comisiones donde la regulación a este sector era discutido.

Finalmente, la creciente relevancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la definición de las políticas públicas de ámbitos como la seguridad pública, la salud, la regulación económica o la rendición de cuentas, hace necesario que los potenciales conflictos de intereses de sus integrantes sean identificados a tiempo y, en consecuencia, evitados.

En el fondo de esta argumentación subyace el principio de que un régimen democrático debe procurar el interés general por encima de los intereses particulares. Y que los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión son sobre quienes descansa este fin político.

CAPÍTULO IV

LA OFICINA DE PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECER EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Después de analizar el contexto institucional mexicano y de ofrecer evidencia empírica sobre la existencia de conflictos de interés que devienen en actos de corrupción, el presente capítulo desarrolla una propuesta de diseño institucional cuyo fin es reforzar la identificación, prevención y sanción del conflicto de intereses. La propuesta aquí presentada se basa en una revisión comparativa de oficinas de prevención del conflicto de intereses a nivel internacional. De manera más específica, el estudio comparativo rescata las experiencias de tres países, a saber, Estados Unidos de América, Canadá y España.

La razón para elegir estos países tiene que ver, en el caso de Estados Unidos y Canadá, con la cercanía política que se tiene con estos países en razón de la pertenencia a la región de Norteamérica y a los vínculos institucionales que se mantienen gracias de la pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y a su versión más reciente, el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC). La cooperación internacional, incluido el combate a la corrupción, ha devenido en una creciente convergencia con estos países en cuanto al diseño institucional.

Por su parte, el caso español, fue elegido como materia de estudio debido a la herencia política, cultural e institucional que nuestro país tiene con el país ibérico y a que España, al pertenecer a la Unión Europea, puede servir como ejemplo para analizar la evolución del diseño institucional en la política de combate a la corrupción.

4.1 La regulación del conflicto de intereses en perspectiva comparada

Es importante subrayar que el conflicto de interés no se consideró siempre como fuente de corrupción e, incluso, existen posiciones críticas que ven en la regulación de los conflictos de interés una suerte de regulación disfuncional que puede afectar los resultados de la burocracia y del mercado.¹⁵¹

Al margen de ello, el interés de la presente investigación se ha colocado no solo en las reglas formales que regulan el conflicto de interés —leyes, reglamentos, estatutos— sino en el análisis de marcos institucionales que incluyen no solo los fundamentos legales sino los actores responsables de aplicarlos, los sujetos obligados y sus formas de relación dentro del marco institucional dado. Al reconocer la existencia de confrontación entre intereses públicos y privados, el foco de atención se coloca en las medidas y estrategias que se emplean a nivel internacional no solo para dirimirlos sino para identificarlos con anticipación y evitarlos. En el siguiente apartado se presenta el resultado de una investigación comparativa que estudia los casos de Estados Unidos, Canadá y España.

4.1.1 Estados Unidos de América

Localizado al norte de nuestro país en la región de Norteamérica, Estados Unidos de América ha ejercido una importante influencia cultural y política sobre nuestro país. Muchos rasgos del liberalismo mexicano fueron retomados de la historia política del vecino del norte. Aunque con distintas características y grados, la defensa de las libertades, la contención del poder estatal, la separación de poderes y el sistema de gobierno presidencial tienen sus raíces en Estados Unidos.

¹⁵¹ Véase Gregor Dobler, “Private Vices, Public Benefits? Small town bureaucratisation in Namibia”, en Anne Peters y Lukas Handschin (eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, pp. 217-232 y Rashid Bahar y Antoine Morand, “Taking conflict of interest in corporate law seriously – direct and indirect rules addressing the agency problem” en Anne Peters y Lukas Handschin, *op. cit.*, pp. 308-332.

De acuerdo con algunos autores, el sistema político estadounidense está fielmente reflejado en su Constitución Política. Dicha Carta Magna incluye los cuatro pilares del sistema político de Estados Unidos:

1) federalismo —crea un gobierno central y gobiernos locales con jurisdicciones distintas—; 2) separación de poderes —establece tres ramas independientes que son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial—; 3) sistema de pesos y contrapesos —incluye límites entre las ramas de gobierno para evitar abusos de poder—, 4) Carta de Derechos Fundamentales —contiene los derechos que protegen a los individuos—.”¹⁵²

Así, de manera formal, Estados Unidos es muy similar al sistema político mexicano. Ambos son países federales, con tres ramas de gobierno, derechos humanos reconocidos a nivel constitucional y un sistema de pesos y contrapesos. Desde luego, las semejanzas en la estructura de gobierno no se traducen, de manera absoluta o inmediata, a una funcionalidad similar en el sistema.

De manera particular, el Poder Ejecutivo estadounidense lo representa el presidente de Estados Unidos de América, quien es votado de manera popular por la ciudadanía. Junto con él, es electo el vicepresidente de Estados Unidos. Entre las facultades del presidente de Estados Unidos está designar a sus secretarios de Estado que lo acompañarán en las funciones de gobierno. Por su parte, el Poder Legislativo descansa en dos cámaras: la Cámara de Representantes, compuesta por 435 diputados federales, y el Senado de Estados Unidos, conformado por 100 senadores, es decir, dos senadores por cada uno de los 50 estados que conforman al país. Finalmente, el Poder Judicial está compuesto por tribunales de distrito, tribunales de apelación y por la Corte Suprema de Estados Unidos, conformada por ocho jueces asociados y un juez presidente.

¹⁵² Hazel Blackmore, “Principios constitucionales”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coord.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 131.

En este contexto, el régimen institucional para identificar, prevenir y combatir el conflicto de interés es complejo. Fiel a su tradición legislativa, el conflicto de interés se encuentra normado por diversas legislaciones, estatutos, órdenes ejecutivas y reglamentos. Igualmente, los tres Poderes cuentan con sus propios mecanismos para manejar el conflicto de interés y de la misma forma sucede con los cincuenta estados de la Unión. Derivado de esta pluralidad, las agencias gubernamentales que poseen responsabilidades y facultades éticas son diversas e incluye, entre otras, al Departamento de Justicia, la Oficina General de Contabilidad, la Oficina de Ética Gubernamental, los comités de Ética del Senado y la Cámara de Representantes y la Conferencia Judicial.¹⁵³

A nivel federal, la Oficina de Ética Gubernamental es clave para comprender el manejo con enfoque preventivo del conflicto de interés en Estados Unidos. Aunque el nombramiento del jefe de la Oficina se realiza por acuerdo entre el presidente y el Senado, la Oficina está adscrita a la Presidencia de los Estados Unidos desde su creación en 1978.¹⁵⁴ Entre sus responsabilidades está el aconsejar a los servidores públicos sobre los temas de conflicto de interés, además de investigar las conductas irregulares que surjan al respecto. Además de ello, desde la *Ethics Reforma Act*, promulgada en 1989 por el presidente George Bush, la Oficina estuvo encargada de desarrollar códigos de ética para todos los empleados del Poder Ejecutivo.¹⁵⁵

Para llevar a cabo este trabajo, la Oficina de Ética Gubernamental trabaja como cabeza del Programa de Ética en la rama ejecutiva, misma que incluye una serie de Oficiales de Ética en cada una de las agencias del Poder Ejecutivo. Estos oficiales están encargados de seguir las medidas, recomendaciones y programas de la Oficina de Ética Gubernamental, así como de aplicarlos en la agencia que se encuentran. En esta tarea, la Oficina de Ética Gubernamental trabaja de manera

¹⁵³ Peel y Kaye, *op. cit.*, p. 453.

¹⁵⁴ Véase US Government Publishing Office, *Ethics In Government Act of 1978*, Washington, D.C., 1978, disponible en <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf>>.

¹⁵⁵ Peel y Kaye, *op. cit.*, p. 453.

coordinada con otras áreas para la identificación, prevención, investigación y sanción del conflicto de interés, señaladamente el Inspector General de Estados Unidos y el Departamento de Justicia.

Entre las principales labores de la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos se encuentra:

- Difundir, guiar y orientar a más de 2.7 millones de servidores públicos de 130 agencias gubernamentales respecto a los estándares obligatorios de conducta ética
- Ofrecer educación y entrenamiento a los más de 5 mil oficiales de ética de la rama ejecutiva
- Operar y dar mantenimiento a la plataforma *Integrity*, encargada de la gestión de información financiera requerida por la normatividad estadounidense a los empleados públicos
- Vigilar un sistema de información financiera que alcanza 26 mil reportes públicos y 380 mil archivos confidenciales¹⁵⁶

Adicional a estas responsabilidades básicas, la Oficina de Ética Gubernamental se involucra en el proceso de nombramientos gubernamentales. En primer lugar, la Oficina debe dar el visto bueno a los nombramientos del Poder Ejecutivo, pero además esta agencia se encarga de recibir, archivar, resguardar y publicar el informe de declaración financiera que todo nominado a un cargo público, incluyendo el presidente, vicepresidente y cualquier miembro del Congreso de Estados Unidos, debe presentar. Dicho informe es revisado por la Oficina de Ética Gubernamental y por la dependencia donde el nominado trabajará. Posteriormente, en caso de no encontrar alguna irregularidad los informes son certificados por la Oficina y

¹⁵⁶ Véase US Office of Government Ethics, *Annual Performance Report. Fiscal Year 2019*, Washington, D.C., 2009, pp. 2 y 3, disponible en [https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/9461E3DC7CDE7A298525850A006E8EA4/\\$FILE/OGES%20FY%202019%20Annual%20Performance%20Report%20\(Final\).pdf](https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/9461E3DC7CDE7A298525850A006E8EA4/$FILE/OGES%20FY%202019%20Annual%20Performance%20Report%20(Final).pdf).

enviados, de ser necesario, a las instancias encargadas de aceptar la nominación, como el Senado.¹⁵⁷

En cuanto al conflicto de interés específicamente, la información de los reportes es analizada exhaustivamente por la Oficina, quien identifica y discute los conflictos de interés potenciales y se dictan medidas para evitarlos. Tales medidas pueden incluir la renuncia a cargos privados, acuerdos de inconformidad, desposeimiento o colocación de bienes en fondos fiduciarios. Pero la Oficina de Ética Gubernamental no solo hace recomendaciones sino que vigila el cumplimiento de las medidas dictadas durante el proceso de confirmación del servidor público.

Cabe mencionar que el análisis del conflicto de interés, como en muchos otros países, incluye no solo al servidor público sino también a su cónyuge e hijos. Después de conocer las medidas dictadas para evitar el conflicto de interés, el servidor público debe certificar vía escrita que las medidas de prevención han sido satisfechas a cabalidad. En caso de que el oficial o servidor público advertido sobre un potencial conflicto de interés no tomaré las medidas recomendadas, la Oficina de Ética Gubernamental así lo hará saber, ya sea al Inspector General, al Departamento de Justicia, al Comité de Ética de la cámara respectiva o a la Conferencia Judicial, para las acciones o sanciones que correspondan.¹⁵⁸

En lo que respecta al Congreso de los Estados Unidos, cada una de las cámaras posee un Comité de Ética. En el caso de la Cámara de Representantes, equivalente a nuestra Cámara de Diputados, el trabajo legislativo también se organiza a partir de comités. Uno de ellos es, precisamente, el Comité de Ética, mismo que debe

¹⁵⁷ Véase Sección 101, US Office of Government Ethics, *Ethics Reform Act of 1989*, Washington, D.C., 1989, disponible en [https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Authorizing%20Legislation%20and%20Oversight/6FED47DB4CB9B89585257F1C00752BC7/\\$FILE/PL101-194.pdf](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Authorizing%20Legislation%20and%20Oversight/6FED47DB4CB9B89585257F1C00752BC7/$FILE/PL101-194.pdf).

¹⁵⁸ *Ibidem*, sección 106.

integrarse por el mismo número de miembros de los distintos partidos políticos.¹⁵⁹ De esa manera se asegura la imparcialidad frente a los casos que conoce.

La prevención del conflicto de interés a nivel legislativo en Estados Unidos se da en tres ámbitos. En primer lugar, como ya se señaló, los legisladores federales están obligados a presentar y hacer pública información relativa a su patrimonio y posibles intereses. Asimismo, el Congreso posee una Oficina de Consejo y Educación que brinda orientación, consejería y asesoría a cualquier miembro del Congreso con respecto a sus obligaciones de rendición de cuentas y conflicto de intereses.

Por último, el Comité de Ética es el encargado de recibir, conocer y llevar a cabo investigaciones sobre cualquier miembro del Congreso que esté acusado de incumplir sus obligaciones éticas, entre ellas los conflictos de interés. Cabe mencionar que las quejas contra los legisladores federales pueden provenir, ya sea de otros miembros del Congreso como de la ciudadanía. Después de realizar investigaciones, requerir información a otras dependencias —incluida la Oficina de Ética Gubernamental— y otorgar derecho de réplica al legislador señalado, el Comité de Ética propone una eventual sanción al Pleno de la cámara, misma que puede consistir en la expulsión del congresista, censura, reprimenda pública o limitación de facultades y poderes frente a algún asunto.¹⁶⁰

4.1.2 Canadá

Formalmente, Canadá es una monarquía constitucional. Al ser parte de la Commonwealth inglesa, la jefa de Estado es la Reina Isabel II de Inglaterra. No obstante, la reina designa a un o una Gobernadora General que funge como su representante en el país. Más allá de los cargos representativos, el gobierno de Canadá está a cargo del Primer Ministro canadiense. Al ser un sistema de gobierno

¹⁵⁹ Véase US House of Representatives, *Rules. Committee on Ethics*, Washington, D.C., febrero de 2019, disponible en <<https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/ADOPTED%20-%20Committee%20Rules%20for%20116th%20Congress.pdf>>.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 41-43

parlamentario, los ciudadanos canadienses votan a sus legisladores para la Cámara de los Comunes y el partido mayoritario forma gobierno con el Primer Ministro al frente.

El Poder Legislativo de Canadá se divide, a su vez, en dos cámaras. Una es el Senado canadiense, conformado por senadores designados. La otra cámara es la mencionada Cámara de los Comunes o cámara baja, compuesta por diputados votados de manera universal. Finalmente, el Poder Judicial de Canadá está integrado por tribunales federales, tribunales de apelación y la Corte Suprema de Canadá, que es el más alto tribunal de justicia.

El caso canadiense no es muy ajeno a lo que sucede en Estados Unidos. No obstante, una de las características determinantes de la estrategia de manejo del conflicto de intereses en Canadá es la prevención. Partiendo de la idea de que el conflicto de intereses para los servidores públicos es una constante, su manejo incluye una vigilancia permanente, esfuerzos de educación y publicitación de las situaciones y conductas que pueden representar potenciales conflictos de interés.

Continuando con la importancia de la prevención, en Canadá los servidores públicos deben presentar una declaración *ex ante* lo mismo para conocer sus obligaciones de conducta y respecto al régimen de transparencia e información. Como señalan algunos autores, “el espíritu de la regulación canadiense apuesta por poner desde el principio, en la mente de los servidores públicos de todo nivel, el tipo de obligaciones y riesgos a los que se pueden enfrentar, con el fin de generar una conciencia clara de este fenómeno, así como de tomar medidas de información y prevención desde el principio”.¹⁶¹

¹⁶¹ David Arellano Gault y Laura Zamudio González, “Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, Estados Unidos y México”, en Irma E. Sandoval, (coord.), *Corrupción y transparencia...*, *op. cit.*, p. 420.

A diferencia de Estados Unidos, en Canadá existe un ordenamiento único en materia de regulación del conflicto de intereses. Este hecho hace más sencillo y explícito el marco regulatorio de este fenómeno. La ley en la materia se denomina *Conflict of Interest Act*, misma que fue aprobada como parte de la Ley de Responsabilidad Federal (*Federal Accountability Act*), que recibió el Acuerdo Real el 12 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 9 de julio de 2007.

La Ley reemplazó el Código de Conflicto de Intereses para los titulares de cargos públicos, creando, por primera vez, un régimen legislativo para regir la conducta ética de los titulares de cargos públicos, tanto durante como después del empleo. El cumplimiento de la Ley es una condición para el nombramiento o el empleo de una persona como titular de una oficina pública.

El marco regulatorio para los conflictos de intereses es exhaustivo. La Ley sobre Conflicto de Intereses es explícita al señalar que sus ordenamientos son aplicables a cualquier servidor público, incluyendo al Primer Ministro, a cualquier secretario de Estado, a los miembros del Parlamento, gobernadores y jueces. Asimismo, el objetivo de la ley no solo es minimizar los conflictos de interés entre los servidores públicos sino fijar reglas para éstos una vez que acaban su periodo de empleo en el gobierno.¹⁶²

Igualmente, el espectro de aplicación de la ley es amplio, en virtud de las prohibiciones sobre conflicto de intereses. Al respecto, la ley señala que “ningún servidor público podrá tomar una decisión o participar en la toma de decisiones relacionadas con el ejercicio de un poder oficial, deber o función si el servidor público conoce o razonablemente tendría que conocer que, en la toma de tal decisión, el o ella se encuentre en un conflicto de interés”.¹⁶³ En sentido más específico, la ley también señala en su sección 6 numeral 2 que ningún miembro

¹⁶² Véase Sección 3, Statutes of Canada, *Conflict of Interest Act*, Ottawa, Minister of Justice, 2007, pp. 4 y 5, disponible en <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-36.65.pdf>>.

¹⁶³ *Ibidem*, sección 6 (1).

del Parlamento, en cualquiera de sus dos cámaras, puede votar o incluso debatir una cuestión que lo coloque en un conflicto de interés.

La regulación sobre conflicto de interés también prevé la prohibición de que cualquier empleado público reciba regalos o promesas de empleo que razonablemente puedan influenciarlo para tomar una decisión en sus facultades y deberes. Y en lo que respecta al ejercicio de actividades profesionales, ningún servidor público puede:

a) comprometerse en empleo o en la práctica de alguna profesión; b) gestionar u operar un negocio de alguna actividad comercial; c) continuar como, o devenir en, director o empleado de alguna corporación u organización; d) mantener un puesto en alguna unión u organización profesional; e) servir como consultor contratado o f) ser un miembro activo de alguna asociación.¹⁶⁴

Algunas excepciones permiten a un empleado público continuar siendo miembro de corporaciones o asociaciones, siempre que cumpla con dos requisitos. El primero de ellos es dejar de percibir ingresos por esta actividad y, el segundo, que medie una opinión del Comisionado de Ética y Conflicto de Intereses donde señale que dicha actividad no es incompatible con los deberes del servidor público. De hecho, una de las medidas que pueden ser tomadas al respecto es solicitar al servidor público vender valores o sus equivalentes en negocios que posea o, bien, colocarlos en fideicomisos.

En este marco regulatorio, la autoridad responsable de aplicar y vigilar el cumplimiento de la Ley sobre Conflicto de Intereses es el Comisionado de Ética y Conflicto de Intereses. De manera general, el Comisionado es un oficial con independencia, pues es apartidista y responsable ante la Cámara de los Comunes. Es designado a propuesta del Gobernador en Consejo (*Governor in Council*) —una figura dependiente del gobernador general, representante de la Reina de Inglaterra

¹⁶⁴ *Ibidem*, sección 15.

en Canadá—, tras consulta y aprobación de cada uno de los líderes partidistas representados en la Cámara de los Comunes. Su duración es de 7 años en el encargo, con posibilidad de ser reelecto.¹⁶⁵

El Comisionado de Ética y Conflicto de Intereses es responsable de ayudar a los funcionarios designados y elegidos a prevenir y evitar conflictos entre sus deberes públicos e intereses privados. Con el apoyo de su Oficina, el Comisario aplica la Ley de Conflicto de Intereses (*Conflict of Interest Act*) para los funcionarios públicos y el Código de conflicto de intereses para los miembros de la Cámara de los Comunes (*Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*).¹⁶⁶

La Oficina del Comisionado de Conflictos de Intereses y Ética brinda orientación, asesoramiento y asesoramiento independientes, rigurosos y coherentes a los parlamentarios y funcionarios públicos federales, realiza investigaciones y, cuando es necesario, aplica las sanciones adecuadas para garantizar el pleno cumplimiento de las normas. Entre sus facultades se encuentra la revisión anual de los reportes presentados por los servidores públicos, así como de las medidas tomadas para cumplir las obligaciones de la ley. En la revisión de dichos reportes, el Comisionado tiene la obligación de brindar orientación al servidor público, en aras de que éste pueda tomar las medidas adecuadas.

Otra de las obligaciones del comisionado, es estudiar los eventuales casos de conflicto de interés en los que podría incurrir un empleado de gobierno tras dejar su cargo. Para ello debe considerar las obligaciones asumidas por el empleado, la información estratégica a su cargo, sus prospectos laborales, la autoridad o influencia que el empleado ejercía en el desempeño de sus funciones oficiales, especialmente respecto al sector privado.

¹⁶⁵ Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, “Independence”, OCIEC Home, octubre, 2019, disponible en <<https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/Independence-Independance.aspx>>.

¹⁶⁶ David Arellano Gault y Laura Zamudio González, *op. cit.*, p. 422.

Aunado a ello, el Comisionado tiene la obligación de dar consejo legal al Primer Ministro, así como de atender las solicitudes de cualquier miembro del Parlamento con respecto de sospechas de que algún servidor público desacate la ley en la materia. Para esto último, el Comisionado tiene facultades para investigar, requerir información o llamar a comparecer a testigos. No obstante, al margen de dar aviso a las autoridades responsables, el Comisionado solo puede imponer directamente sanciones pecuniarias.

De lo anterior se deduce que, tanto en Estados Unidos como en Canadá, el conflicto de intereses se reconoce más como un fenómeno inevitable que, en consecuencia, debe controlarse. En tal razón, ambos países han establecido una estructura organizacional que ejerce vigilancia permanente, está orientada a la prevención y a la identificación *ex ante* del conflicto de intereses.

4.1.3 España

Como se sabe, el Reino de España se localiza en la Península Ibérica, en la parte más occidental del continente europeo. En las últimas décadas del siglo XX, y más claramente en las primeras del presente siglo, España experimentó un acelerado cambio sociopolítico.

Como afirman algunos especialistas, el inicio de la época moderna española comienza con la muerte de Francisco Franco, en noviembre de 1975. Tras un breve y fallido periodo de gobierno posterior a Franco, la llegada de Adolfo Suárez conjuntó una serie de elementos que permitieron la transición a la democracia. Este periodo de transición “creó un nuevo consenso histórico en el país que se configuró en una monarquía democrática y como un Estado autonómico que confería un alto grado de autogobierno a regiones y nacionalidades”.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Juan Pablo Fusi, *Historia mínima de España*, México, El Colegio de México, 2013, p. 239.

La reforma política llevada a cabo por Suárez terminó con algunos de los rasgos más autoritarios del franquismo: liberó a los presos políticos del régimen, legalizó a los partidos políticos y sindicatos, convocó a elecciones constituyentes. Todos estos cambios derivaron en el Pacto de la Moncloa de octubre de 1977 que, a su vez, darían origen a una nueva Constitución Política al año siguiente.

Poco menos de una década después, ya con su economía en pleno proceso de liberalización y con nuevos márgenes democráticos, España firmó su adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1985. A través de ello, un año después, España se convertía en miembro de pleno derecho de lo que sería la Unión Europea. Desde luego, la pertenencia a la comunidad europea suponía un nuevo marco institucional, basado en la democracia liberal, el respeto a los derechos humanos y el compromiso con el buen gobierno y la rendición de cuentas.

En este contexto histórico, el Estado español ha venido evolucionando institucionalmente en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En este tenor, se destaca aquí la promulgación de la Ley 3/2015, de marzo de 2015, que regula el ejercicio de los altos cargos de la Administración General del Estado español. Uno de los objetivos de esta legislación es aclarar, reforzar y ampliar el marco jurídico “con vistas a garantizar que el ejercicio del cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a [las] funciones públicas”.¹⁶⁸

Esta legislación incluye, a grandes rasgos, tres elementos a considerar con respecto a los altos cargos del Estado español: 1) la necesidad de garantizar la idoneidad del funcionario público, tomando en cuenta el mérito, la capacidad y la honorabilidad de los perfiles; 2) la existencia de un análisis previo de la posible existencia de conflicto

¹⁶⁸ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, “Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, 31 de marzo, 2015, disponible en <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>>.

de intereses; y 3) la competencia del órgano encargado de examinar incompatibilidades y conflicto de intereses.

Al tratarse de una ley dirigida explícitamente a prevenir el conflicto de interés en altos cargos, es interesante describir el espectro de acción de esta normatividad. De acuerdo con la ley, los altos mandos sujetos de regulación del conflicto de interés incluyen a los miembros del gobierno —incluyendo a los parlamentarios—, secretarios de Estado, subsecretarios y asimilados, secretarios generales técnicos, directores generales, presidentes, vicepresidentes o directores de entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial (artículo 2). Todos estos funcionarios se comprometen, al ser nombrados en sus cargos, a observar los principios de interés general, integridad, objetividad, transparencia y austeridad.

En lo que respecta específicamente al conflicto de intereses, la ley señala la existencia de éste cuando “la decisión que vaya a adoptar... pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos”.¹⁶⁹ Los intereses a considerar son los inmediatamente personales, los familiares, los de personas con los que haya asuntos jurídicos pendientes, las personas con amistad o enemistad manifiesta o las personas jurídicas con las que el tomador de decisiones o sus familiares mantengan un vínculo laboral o profesional.

Ahora, bien, a partir de estas consideraciones la legislación española establece un “sistema de alerta” para la detección temprana de los conflictos de intereses. Este sistema funciona a partir de obligaciones que tiene que cumplir el propio servidor público, so pena de ser sancionado, y mediante la intervención de la Oficina de Conflicto de Intereses, agencia encargada de vigilar el cumplimiento de la ley en la materia.

¹⁶⁹ *Ibidem*, artículo 13.

En primer término, los altos cargos del Estado deben presentar, bajo distintos plazos, una serie de declaraciones que expongan sus actividades profesionales antes de ejercer el cargo, los bienes y derechos patrimoniales que poseen, así como los comprobantes sobre su situación fiscal. Toda esta información deberá ser resguardada por la Oficina de Conflicto de Intereses y, a partir de esta, la Oficina debe informar a los altos cargos sobre los asuntos o materias respecto de los cuales deberá abstenerse de conocer en el ejercicio de su encargo.

Además de esta prevención *ex ante*, los servidores públicos pueden consultar a la Oficina de Conflicto de Intereses sobre la procedencia de abstenerse en el tratamiento de determinados asuntos. Igualmente, los servidores públicos poseen el derecho de abstenerse de cumplir órdenes que los coloquen en un conflicto de intereses. Para tal medida, estos funcionarios deben comunicarlo por escrito, tanto a su superior inmediato, como a la Oficina de Conflicto de Intereses.

En cuanto a los intereses laborales de los servidores públicos, la ley determina una dedicación exclusiva al cargo público, misma que les impiden, por sí mismos o mediante otras personas o figuras, desempeñar otros puestos, cargos o representaciones en actividades de carácter público o privado. Incluso, la prohibición se extiende temporalmente para prohibir el desempeño laboral de funcionarios de gobierno, durante los dos años posteriores a su encargo público, en entidades privadas que hayan sido afectadas o beneficiadas por decisiones en las que tomó parte o, bien, en entidades privadas que hayan estado bajo su regulación (artículo 15).

Como puede apreciarse, la labor de la Oficina de Conflicto de Intereses es estratégica para la prevención de este fenómeno. Una de las herramientas más importantes con las que cuenta esta agencia es la base de datos con la información profesional, patrimonial y tributaria de los altos cargos del Estado español. Dicha información, además de la que se considere necesario solicitar, son fundamentales para la vigilancia e investigación de la Oficina a los servidores públicos. Cabe

señalar que la Oficina tiene la obligación de entregar reportes periódicos a las Cortes, para su revisión y análisis.

Aunque originalmente la Oficina de Conflicto de Intereses se situaba dentro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la actualidad esta agencia se encuentra en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.¹⁷⁰ Además de vigilar, requerir información y rendir cuentas ante los diputados, la Oficina de Conflicto de Intereses puede imponer sanciones a aquellos funcionarios que incumplan las obligaciones de la ley en la materia, como proporcionar datos falsos, ocultar información o incumplir con plazos. Estas sanciones pueden incluir, desde una amonestación, hasta la inhabilitación para ocupar cargos, la destitución y la restitución del daño ocasionado (artículo 26).

4.2 La Oficina de Prevención del Conflicto de Intereses: una propuesta de diseño institucional

Como se asentó en la presente investigación, Peters enfatiza la importancia que poseen las instituciones en la estructura de incentivos o prohibiciones para la conducta humana. Desde este enfoque, el diseño institucional cobra suma relevancia al tener la capacidad para lidiar con problemas públicos a través de la selección de herramientas de política pública, tales como la legislación, las agencias gubernamentales y la regulación de conductas de servidores públicos.

La propuesta que aquí se presenta se sitúa al nivel de diseño de política pública. Al respecto, May señala que uno de los principales cambios en el estudio de las políticas públicas ha sido modificar la investigación para centrarla no solo en el proceso de implementación sino en el análisis de los diferentes instrumentos o

¹⁷⁰ Ministerio de Política Territorial y Función Pública, “Oficina de Conflicto de Intereses”, Gobierno de España, 2019, disponible en <<https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/Oficina-de-Conflictos-de-Intereses.html>>.

herramientas que son parte de esas políticas y programas.¹⁷¹ Este análisis, de acuerdo con el autor, pertenece al del diseño de la política.

Dryzek define el diseño de la política pública como aquel “proceso de inventar, desarrollar y sintonizar un curso de acción con el mejoramiento de un problema en mente”.¹⁷² Es decir, que los cursos de acción que una política pública pretende establecer, modificar o ajustar dependen de un proceso previo de imaginación y desarrollo en el diseño. De acuerdo con los autores, esta conclusión ha sido aclarada debido a que las diversas fallas y obstáculos observados en la implementación se originan, muchas veces, en fallas en el diseño de política pública respecto a los objetivos que se persiguen, las herramientas seleccionadas, los contextos en los que se inserta la política pública o los públicos objetivo a la que va dirigida.

Así, considerando los fundamentos teóricos de la corrupción política y su vínculo con el conflicto de intereses, además de los diseños institucionales empleados en otros países, en este apartado final se presentan los razonamientos para establecer una Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses en México, así como una propuesta de diseño.

El estudio de otras experiencias internacionales muestra que la mejor alternativa para combatir la corrupción política es a través de la rendición de cuentas horizontal, es decir, de “la existencia de un órgano que el Estado crea para llevar a cabo el control —inspección, vigilancia, supervisión, evaluación— de la suma de organismos que integran la administración del Estado”.¹⁷³

¹⁷¹ Peter J. May, “Policy Design and Implementation”, en Guy Peters y Jon Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration*, Londres, 2012, p. 282.

¹⁷² John Dryzek, “Don’t Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design”, en *Journal of Public Policy*, vol. 3, núm. 4, octubre, 1983, p. 346.

¹⁷³ Ricardo Uvalle, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México”, en *Estudios Políticos*, núm. 38, 2016, pp. 43 y 44.

Un esquema de rendición de cuentas horizontal implica la existencia de un órgano o agencia encargada de controlar a otros organismos de la administración estatal. Mediante este control horizontal se busca que los responsables de diseñar e implementar las políticas públicas sean responsables y rindan cuentas sobre el manejo de recursos, los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados.

Cabe mencionar que autores como Goetz y Jenkins han demostrado que la rendición de cuentas horizontal no es exitosa en todos los contextos. Para ello, sugieren transitar hacia un modelo híbrido de rendición de cuentas horizontal, consistente en la dotación de mayor influencia y poder a la ciudadanía. Esta incorporación de la participación ciudadana refuerza el trabajo de las agencias estatales, las dota de mayor legitimidad y deriva en un sistema más eficiente de rendición de cuentas, especialmente en contextos donde no ha funcionado.¹⁷⁴

Considerando estos planteamientos, aquí se propone que una Oficina de Prevención del Conflicto de Intereses tendría que estar encargada principalmente de identificar, prevenir y monitorear el conflicto de intereses como vía para inhibir y desincentivar la corrupción política. Evidentemente, el espectro de conductas de los servidores públicos susceptibles de ser vigiladas es sustancial. Por esta razón, la legislación y las labores de una oficina de este tipo en México tendría que tener como sujetos obligados a los representantes de elección popular del Congreso de la Unión, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, a los titulares y directores de los organismos constitucionales autónomos, así como al Presidente de la República y los mandos superiores de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, se propone que la legislación y la Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses posea las siguientes facultades:

¹⁷⁴ Véase Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, "Hybrid Forms Of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India", en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 364 y 365.

- Desarrollar el criterio de nombramientos de altos funcionarios públicos: experiencia profesional, honorabilidad, ausencia de intereses en el ramo designado.
- Requerir información sobre evolución patrimonial y declaraciones de impuestos a las autoridades correspondientes, además de solicitar un informe sobre actividades profesionales al servidor público.
- Elaborar informes y consejería legal sobre áreas o asuntos donde existan potenciales conflictos de intereses para los servidores públicos, así como las posibles acciones que puede tomar el servidor público para evitarlos.
- Recibir denuncias, ya sea de servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil o personas morales sobre potenciales conflictos de intereses de servidores públicos.
- Dar aviso a las autoridades competentes en el Poder Ejecutivo (Secretaría de la Función Pública), Poder Legislativo (Mesa Directiva) y Poder Judicial (Pleno de la Suprema Corte y/o Consejo de la Judicatura Federal) en caso de que un servidor público se encuentre frente a un asunto donde posee conflicto de intereses.

El reforzamiento legal para hacer sancionables algunas conductas incorrectas que lesionan el interés público es necesario, pero no suficiente. La base jurídica es fundamental, pero también se requiere crear un marco institucional que obligue a los actores políticos a rendir cuentas, que genere un sistema de incentivos y rompa el círculo perverso del juego político basado en el favorecimiento de intereses personales o de grupo por encima del interés público.

Como señalan algunos especialistas, una de las alternativas para identificar y manejar el conflicto de interés es el establecimiento de “monitores independientes”. Estos consisten en agencias con relativa independencia que trabajan por su cuenta o en coordinación con otros organismos reguladores. Estas agencias deben gozar

de cierta autonomía para proporcionar la garantía de imparcialidad dentro de algún proceso de vigilancia. Cabe destacar que el establecimiento de monitores independientes es funcional en contextos donde “la presión de partidos y otros factores políticos significan que no se puede confiar en que los gobiernos pongan el interés público delante de los problemas de corto plazo de los partidos”.¹⁷⁵

Como suele suceder, el debate en este tipo de alternativas se encuentra en la estructura que debe tener la organización, el número y nombramiento de sus integrantes, sus facultades, el manejo de recursos y mecanismos para la rendición de cuentas. Al respecto, se precisan algunas características mínimas que podría tener una Oficina de Prevención del Conflicto de Intereses en México:

AUTONOMÍA. Para lograr el objetivo de imparcialidad respecto a Poderes de la Unión, dependencias y partidos políticos, se propone que la Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses esté adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

INTEGRACIÓN. Debido a su dependencia jerárquica del secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, se propone que la Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses recaiga en un director, con estructura y recursos suficientes para realizar sus labores.

NOMBRAMIENTO. Para dotarla de legitimidad, se propone que el director de la Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses sea designado por el voto mayoritario de los miembros del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, a propuesta del secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del mismo Sistema.

RESPONSABILIDAD. El director de la Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses será responsable ante el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 450.

La propuesta aquí presentada tiene la virtud de recoger las mejores prácticas a nivel internacional, además de poner énfasis en una estrategia proactiva y preventiva para identificar los conflictos de interés. Es proactiva debido a que no traslada la responsabilidad de evitar un conflicto de intereses al arbitrio del servidor público, sino que crea un marco legal y una agencia encargada de vigilar su cumplimiento. Igualmente, es preventiva ya que la labor de la Oficina de Prevención de Conflicto de Intereses se orienta a identificar y notificar *ex ante* sobre la existencia de estos conflictos.

4.3 Conclusiones preliminares

Del estudio comparado de experiencias internacionales se concluye que la prevención del conflicto de intereses es una de las estrategias menos estudiadas cuando se trata del combate a la corrupción. Lo más habitual es el análisis de los elementos punitivos *ex post* a la comisión de actos corruptos.

Los casos analizados muestran un mejor diseño institucional para disminuir la incidencia de los casos de corrupción. Lo anterior se debe a que, al estar orientados hacia la prevención de los conflictos de interés, cuentan con mayores herramientas de política pública para identificar los potenciales eventos donde el interés privado se interponga al interés público. En los hechos, este diseño institucional permite tener estrategias más proactivas para el control de la corrupción y no solo reactivas que castiguen *a posteriori* los actos de corrupción.

Se afirma que son estrategias más proactivas porque éstas no se limitan a que los servidores públicos presenten declaraciones de conflictos de interés —herramienta generalmente limitada por la voluntad consciente del agente por esconder su conducta corrupta—. En cambio, las instituciones creadas para la prevención de conflictos de interés se involucran activamente en los nombramientos de altos funcionarios públicos (Estados Unidos), hacen explícita la prohibición de que

representantes electos popularmente se involucren en cuestiones donde tienen intereses personales (Canadá) o dan seguimiento y asesoría a los altos funcionarios desde antes de tomar posesión de su cargo para identificar potenciales conflictos de intereses (España).

Otra conclusión interesante es que en la designación de responsables al frente de las oficinas de identificación y prevención de conflictos de interés participan varias instancias. El nombramiento no recae únicamente en el titular del Ejecutivo Federal sino que comparte facultades con el Poder Legislativo, haciendo que las instituciones de prevención de conflictos de interés sean responsables ante ambos poderes.

Es importante destacar que la prevención de los conflictos de interés refuerza, al mismo tiempo, los valores éticos de la burocracia por el hecho de hacer conscientes a sus miembros del encargo público que poseen y su deber de atender el interés público por encima de sus intereses particulares. De todos estos razonamientos surge la propuesta de establecimiento de una Oficina de Prevención de los Conflictos de Interés en nuestro país que, al tiempo de elevar la visibilidad pública de los conflictos de intereses, cuente con herramientas de política pública específicas para la prevención de este problema con miras a disminuir la incidencia de casos de corrupción.

CONCLUSIONES

El proceso de cambio político en México es patente, por lo menos desde la alternancia en la Presidencia de la República, iniciada en el año 2000. La llegada de un partido de oposición a la Presidencia significó para muchos la mejor evidencia de la transición política mexicana impulsada desde hace varias décadas por múltiples actores políticos y sociales. Aunque la democratización del poder en México no ha llegado a dar los resultados que la ciudadanía esperaba desde ese entonces, la evidencia muestra que la alternancia aceleró múltiples procesos de descentralización del poder y transformó las características fundamentales que hasta entonces había tenido el sistema político.

Entre estos rasgos del sistema político emanado de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917 se encuentra la generación de un sistema presidencial fuerte dotado de una alta centralización —por no decir monopolio— de las decisiones públicas. Además, se trató de un régimen que, como señala Uvalle, se caracterizó más por fortalecer el secreto del poder mas no su publicidad y que, adicionalmente, careció de contrapesos reales en el ejercicio del poder.¹⁷⁶

No obstante, conforme el paso de las décadas el régimen transitó de un sistema de partido hegemónico y una subordinación de facto de los Poderes Legislativo y Judicial ante la Presidencia de la República, hacia un régimen competitivo y plural de partidos, gobiernos yuxtapuestos y autonomía relativa de los Poderes de la Unión.¹⁷⁷ No sería erróneo afirmar que en diversas ocasiones ha quedado manifiesta la función de contrapeso que los poderes Legislativo y Judicial, así como los gobiernos estatales, ejercen sobre el Ejecutivo federal.

¹⁷⁶ Ricardo Uvalle, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 47-50.

¹⁷⁷ Soledad Loaeza, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme, (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-70.

Sin embargo, estas nuevas condiciones políticas no han supuesto un mejoramiento sustancial de la calidad democrática. Al margen de los elementos formales de la democracia mexicana, persisten arreglos institucionales, dinámicas políticas y prácticas autoritarias que han limitado la incidencia real y la participación de las mayorías sociales en la resolución de problemas públicos.

En este contexto, uno de los principales problemas identificados como elemento obstaculizador para la democratización en México es la fragilidad de la rendición de cuentas y, paralelamente, la persistencia de la corrupción. Si consideramos que el proceso de democratización incluye dos dimensiones, a saber, la capacidad de contestación hacia las autoridades y la participación influyente,¹⁷⁸ se puede inferir que la prevalencia de la corrupción propicia precisamente lo contrario. Esto es, que la existencia de corrupción política es inversa a la capacidad ciudadana por contestar los actos ilegales del poder público y que, en sentido similar, la corrupción reduce el margen de participación influyente pues supone un acaparamiento de intereses privados —del corrupto y el corruptor— por encima de los intereses públicos.

En este sentido, la experiencia indica que la sola alternancia en México, tanto a nivel federal como local, no ha derivado en una democratización y mejoramiento de la rendición de cuentas. Hoy por hoy, las prácticas de corrupción política son una práctica de la mayoría de los partidos políticos y representantes populares. Por desgracia, las consecuencias del flagelo de la corrupción en México han llegado a vulnerar elementos esenciales de un Estado de derecho. El financiamiento ilegal de campañas políticas, la cooptación de gobiernos locales y cuerpos de seguridad pública por la delincuencia organizada y la inserción de intereses criminales en esferas de decisión pública son algunos elementos que degradan a la política como actividad.

¹⁷⁸ Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 322.

La evidencia señala, pues, que la sola alternancia política no es un factor que incida en la disminución de actos corruptos o en la percepción sobre la prevalencia de la corrupción. Ugalde sugiere que la democratización en México no ha significado una disminución de este problema público, ya que paradójicamente la alternancia en la Presidencia de la República así como en gobiernos estatales ha supuesto una nueva estructura de incentivos hacia la corrupción.¹⁷⁹ Lo anterior debido a que, dada la hegemonía política del partido en el poder, anteriormente existía una fuerte centralización en la comisión de actos corruptos. No obstante, la existencia de gobiernos de diversa índole política, aunado a la nueva capacidad de legisladores y alcaldes para gestionar recursos públicos han multiplicado los espacios de oportunidad para las prácticas corruptas.

Un hecho que respalda este argumento es que México no ha avanzado en los principales instrumentos de evaluación de la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Por citar ejemplos, México se situó en el lugar 88 de 102 países en cuanto a la ausencia de corrupción con el Índice de Estado de Derecho 2015 del World Justice Project.¹⁸⁰ En el más reciente índice de ese organismo internacional, México se colocó en el lugar número 117 de 126 países analizados.¹⁸¹

Igualmente, México no ha registrado avances sustanciales en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, ya que de 175 países evaluados, nuestro país se colocó en el lugar 34 (2012 y 2013), en el 35 (2014) y en el lugar 130 en 2019.¹⁸²

¹⁷⁹ Luis Carlos Ugalde, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Revista Nexos*, núm. 446, México, 2015, pp. 14-17.

¹⁸⁰ World Justice Project, *Rule of Law Index 2015*, Washington, D.C., 2015, p. 25, disponible en <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf>.

¹⁸¹ World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2019*, Washington, D.C., 2019, p. 23, disponible en <https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2019/08/GROLI-Spanish.pdf?utm_source=google&utm_medium=pdf&utm_campaign=rolindex_spa>.

¹⁸² Transparency International. *Corruption Perception Index 2014*, 2014, disponible en <http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r>, y Transparency International, *Corruption Perception Index 2019*, 2019, disponible en <<https://www.transparency.org/cpi2019>>.

En un ambiente político caracterizado cada vez más por la difusión del poder y el ensanchamiento de lo público, las políticas de transparencia y rendición de cuentas representan no solo herramientas de control democrático sobre el actuar del Estado sino nuevas formas de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Ambas, tanto la transparencia como la rendición de cuentas, son sujeto de un debate constante en las sociedades contemporáneas en torno a sus alcances y limitaciones. Su presencia es cada vez mayor no solo en el discurso político y en la reflexión teórica, también lo es en la gestión de la política pública y el desempeño institucional.

En un régimen democrático, la relevancia de la transparencia y la rendición de cuentas radica en que éstas constituyen herramientas ciudadanas para vigilar, controlar el poder y garantizar que su ejercicio se apegue a principios democráticos. Por una parte, la transparencia y el acceso a la información “implican que desde la sociedad se puede conocer la situación que guardan los asuntos colectivos que están a cargo del Estado, entendido como la institución que lleva a cabo la administración de la vida colectiva”.¹⁸³ Mientras tanto, la noción de rendición de cuentas o *accountability* involucra la obligación de dar y/o demandar las razones de una conducta específica, lo que significa que “rendir cuentas sobre determinada conducta implica lo mismo explicar las razones de ellas como proveer bases normativas por las cuales puedan ser justificadas”.¹⁸⁴

Aunque relacionadas, la transparencia no genera necesariamente la rendición de cuentas. Como señala un especialista, la transparencia es sin duda un elemento necesario pero no suficiente para la rendición de cuentas.¹⁸⁵ No lo es si se toman en consideración las dos dimensiones de la rendición de cuentas explicadas por

¹⁸³ Uvalle, *op. cit.*, p. 56.

¹⁸⁴ John Francis McKernan y Ken McPhail, “Accountability and Accounterability”, *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 23, 2012, pp. 177.

¹⁸⁵ Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John M. Ackerman, (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 175.

Schedler.¹⁸⁶ Por una parte, la obligación de servidores públicos y el derecho ciudadano de exigir respuestas al poder público (*answerability*) y, por la otra, la capacidad para sancionar ante una falta (*enforcement*). Evidentemente, la transparencia y el derecho de acceso a la información son pilares fundamentales para la existencia de *answerability*, pero de ellas no depende desarrollar la capacidad sancionadora.

En este sentido, debe subrayarse que uno de los principales obstáculos para la completa rendición de cuentas en una democracia es la persistencia de la corrupción. La corrupción no solo inhibe el debido castigo a los servidores públicos que incurren en conductas ilegales sino que oculta estas conductas del vigilar ciudadano.

Por ello deben reconocerse los límites prácticos de la transparencia. La caja de cristal del Estado no es infinita: existen límites racionales al acceso a la información, ya sea por razones de seguridad nacional o de protección de datos personales. Por otra parte, el redimensionamiento de las fronteras de lo público-privado y la emergencia de nuevos esquemas de gobernanza no siempre vienen acompañados de controles firmes para regular la relación entre el Estado y los agentes económicos y sociales encargados de la gestión de servicios públicos y garantizar su apego a conductas legales.¹⁸⁷ Ambas limitaciones constituyen en la realidad áreas de oportunidad para la persistencia de actos de corrupción.

Habría entonces que reconocer que la corrupción, en algunos contextos como el de México, es un asunto esencialmente político. Visto desde esta perspectiva, existe poco margen de maniobra para controlar este problema con mecanismos burocráticos, económicos, técnicos si no están acompañados de medidas que modifiquen la estructura de incentivos al ejercer el poder.

¹⁸⁶ Andreas Schedler, "Conceptualizing accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, (coords.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Londres, Lynne Rienner, 1999.

¹⁸⁷ Sandoval, "From 'Institutional' to 'Structural' Corruption...", *op. cit.*

El sistema de reglas o estructura institucional varía dependiendo la sociedad y el tiempo en el que se encuentren vigentes. Lo que puede ser considerado como corrupción en un lugar o tiempo determinado puede ser valorado como una conducta legal en otro. Esto ha sucedido con el conflicto de interés. Esta conducta, evidentemente, no siempre fue considerada como ilegal o ilegítima en la actividad política o en las labores de gobierno.

Hasta la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en 2016, se introdujo una regulación del conflicto de intereses. Lo cual habla del reconocimiento relativamente nueva de este fenómeno a nivel legal y, por ende, institucional.

Este factor es determinante, de acuerdo con la presente investigación. Cabe reiterar que nuestro planteamiento del problema se refiere a la manera en cómo incide la estructura institucional para incurrir o prevenir un conflicto de intereses. Ante este problema, la hipótesis que se pudo comprobar es que la estructura institucional de rendición de cuentas en México incentiva la persistencia de conflictos de interés y la consecuente comisión de actos de corrupción a partir de dos factores: *a)* la baja probabilidad de que los conflictos de interés sean descubiertos y *b)* la baja probabilidad de que, una vez incurrido en una conducta de este tipo, sea sancionada.

Lo anterior, como se explicó, se basa en la premisa de que la configuración institucional, de acuerdo con el neoinstitucionalismo de la acción racional, ocasiona que a menores costos para los actores políticos haya mayores probabilidades de incurrir en actos corruptos.

Como se señaló previamente, el mayor obstáculo metodológico para alcanzar la comprobación de la hipótesis de esta investigación fue identificar conductas empíricamente observables. Este se debe a que los conflictos de interés difícilmente

son detectados *a priori* y de que las conductas corruptas suelen ser realizadas en la opacidad, lejos del escrutinio público. Por esa razón, los casos de estudio seleccionados tenían que cubrir una serie de características para poder ser analizados en la presente investigación.

En el desarrollo de esta investigación se persiguió el objetivo de utilizar el estudio de caso de manera instrumental, para conseguir que los casos empíricos seleccionados permitieran llegar a conclusiones sobre un problema más generalizado. Los conflictos de interés en México no son solamente reiterados o hasta sistémicos, sino que se les observa como un elemento natural de la actividad política. Avanzar hacia una sociedad con menos corrupción y que coloque el interés general por encima de los intereses particulares demanda regular, no solo a nivel normativo sino organizacional, el conflicto de intereses.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

Abed, George T. y Gupta, Sanjeev, *Governance, corruption and economic performance*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2002.

Ackerman, John M., (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008.

Ackerman, John M. y Astudillo, César, (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.

Andvig, Jens Christian y Odd-Helge, Fjeldstad, *Research on corruption. A policy oriented survey*, Oslo, NORAD- Chr. Michelsen Institute- Norwegian Institute of International Affairs, 2000.

Arellano, David, (coord.), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE, 2012.

Bhargava, Vinay (ed.), *Global Issues for Global Citizens. An Introduction to Key Development Challenges*, Washington D.C., The World Bank, 2006.

Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, Cámara de Diputados (LXII Legislatura), 2014.

Córdova, Lorenzo y Murayama, Hiro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Texas, University of Texas at Austin, 1972.

Delgadillo, Luis Humberto y Lucero, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000.

Fernández de Castro, Rafael y Blackmore, Hazel (coord.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación- Secretaría de Cultura- INEHRM- UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Fusi, Juan Pablo, *Historia mínima de España*, México, El Colegio de México, 2013.

Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, UNAM- IIJ, 2015.

Illades, Esteban, *La noche más triste. La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa*, México, Grijalbo, 2015.

Kaiser, Max, *El combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*, México, ITAM- Miguel Ángel Porrúa, 2014.

King, Gary; Keohane, Robert y Verba, Sidney, *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza, 2000.

Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

Lizárraga, Daniel; Cabrera, Rafael; Huerta, Irving y Barragán, Sebastián, *La Casa Blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalbo, 2015.

Loeza, Soledad y Prud'homme, Jean François, (coords.), *Instituciones y procesos políticos*. México, El Colegio de México, 2010.

López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

Marsh, David y Stoker, Gerry, (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Méndez, José Luis, (coord.), *Políticas públicas*, Serie Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2010.

Méndez-Silva, Ricardo, (coord.), *Lo que todos sabemos sobre corrupción y algo más*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.

Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E., (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

OCDE, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Paris, OCDE, 2015.

Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP- El Colegio de México, 1991.

Pasquino, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Peschard, Jacqueline, (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Peters, Anne y Handschin, Lukas, (eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.

Peters, Guy B., *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional de la ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Peters, Guy y Pierre, Jon, *The SAGE Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2012.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, 1984.

Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J., (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Rives, Roberto, *La Administración Pública de México, en su Bicentenario*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2009.

Salazar Ugarte, Pedro; Ibarra Palafox, Francisco y Flores, Imer B., (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

Sandoval, Irma E., *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

Sandoval, Irma E., (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, UNAM - Siglo XXI Editores, 2009.

Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc F., (coords.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Londres, Lynne Rienner, 1999.

Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Madrid, Editorial Aguilar, 2da edición, 1972.

Stapenhurst, Rick y Kpundeh, Sahr J., (eds.), *Curbing corruption. Toward a model of building national integrity*, Wasghinton D.C., The World Bank, 1999.

Morris, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013

Vasilachis de Gialdino, Irene, (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa, 2006.

Villoria Mendieta, Manuel, *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2006.

Vizcaíno Zamora, Álvaro, (coord.), *Combate a la corrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Yin, Robert K., *Applications of Case Study Research*, California, SAGE Publications, 2a edición, 2003.

Zárate, Alfonso, *Un gobierno fallido. Peña Nieto y la sucesión presidencial de 2018*, México, Editorial Planeta, 2018.

HEMEROGRAFÍA

Aranda, Jesús, “Rotunda condena de CNDH y PGR a despenalizar el aborto”, *La Jornada*, 12 de abril, 2008.

Arellano Gault, David; Hernández, Jesús Fidel y Lepore, Walter, “Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 61, febrero-mayo, 2015.

Asensio Soto, Miguel Ángel, “Ciencia política y grupos de interés”, en *Revista española de la opinión pública*, núm. 30, octubre-diciembre, 1972.

Benn, Stanley, “Interests in Politics”, en *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 60, 1960.

Carrasco, Jorge, “El ministro Medina Mora, en permanente conflicto de interés”, *Proceso*, 14 de marzo, 2015, disponible en <https://www.proceso.com.mx/398489/el-ministro-medina-mora-en-permanente-conflicto-de-interes>.

Collier, Michael, “Explaining corruption: an institutional approach”, en *Crime, Law and Social Change*, vol. 38, 2002.

Damián, Fernando, “Acusan que gobierno federal dio 30 contratos a Grupo Higa”, *Milenio*, 12 de enero, 2015, disponible en <https://www.milenio.com/politica/acusan-gobierno-federal-30-contratos-grupo-higa>.

De Graaf, Gjal, “Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption”, *Public Administration Quarterly*, vol. 31, núm. 1 y 2, Spring-Summer, 2007.

Dryzek, John, “Don’t Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design”, en *Journal of Public Policy*, vol. 3, núm. 4, octubre, 1983.

Fuentes, Víctor, “Dio Edomex a Higa proyecto cultural”, *Reforma*, 30 de diciembre, 2014.

Goetz, Anne Marie y Jenkins, Rob, "Hybrid Forms Of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India", en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, 2001.

González Amador, Roberto, "La operación Monex encuadra en lavado de dinero: especialistas", *La Jornada*, 12 de julio, 2012.

Greene, Ian, "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers", en *Canadian Journal of Political Science*, núm. 23, 1990.

Guerrero, Omar, "El Departamento de la Contraloría 1917-1933", en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, México, INAP, vol. XL, núm. 111, enero-junio, 2006.

Huitrón Villegas, Alba Elizabeth, "El Servicio Profesional de Carrera en México en el marco de las herramientas de la Nueva Gestión Pública. La experiencia del Servicio Profesional Electoral", en *Espacios Públicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 16, núm. 38, septiembre-diciembre, 2013.

López, Mayolo, "Vinculan a Higa con más obras", *Reforma*, 13 de enero, 2015.

McKernan, John Francis y McPhail, Ken, "Accountability and Accounterability", *Critical Perspectives on Accounting*, núm. 23, 2012.

Medina, Alejandro, "Me abstendré de votaren tema de fulles: Rodríguez Dávila", *Revista Transportes y Turismo*, 7 de octubre de 2016, disponible en <https://tyt.com.mx/noticias/me-abstendre-de-votar-en-tema-de-fulles-rodriguez-davila/>.

Morlino, Leonardo, "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", en *Revista de Ciencia Política*, núm. 27, 2007.

Morris, Stephen, "Mexico's political culture: the unrul of law and corruption as a form of resistance", *Mexican Law Review*, vol. 3, 2011.

Pardo, María del Carmen, "La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. LV, núm. 1, 2007.

Plamenatz, John, "Interests", en *Political Studies*, vol. II, núm. 1, febrero, 1954.

Pound, Roscoe, "A Survey of Social Interests", en *Harvard Law Review*, núm. 57, octubre, 1943.

Redacción, "Es constitucional el arraigo, resuelve la Suprema Corte", *Aristegui Noticias*, 14 de abril, 2015, disponible en <<https://aristequinoticias.com/1404/mexico/es-constitucional-el-arraigo-resuelve-la-suprema-corte/>>.

Redacción, "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)", *Aristegui Noticias*, 9 de noviembre de 2014, disponible en <<http://aristequinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>>.

Redacción, "La 'Casa Blanca', un caso 'legalmente cerrado': Virgilio Andrade", *Proceso*, 27 de octubre, 2015, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/419192/la-casa-blanca-un-caso-legalmente-cerrado-virgilio-andrade>>.

Redacción, "La residencia de Las Lomas es de Angélica Rivera, no de Peña Nieto, indica Presidencia", *La Jornada*, 10 de noviembre, 2014.

Redacción, "Manuel Medina Mora prepara su renuncia a Citigroup por caso Oceanografía", *Proceso*, 15 de octubre, 2014, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/384825/manuel-medina-mora-prepara-su-renuncia-a-citigroup-por-caso-oceanografia>>

Rincón, Sergio, "Conflictos de interés atarán a Medina Mora durante sus 15 años en la SCJN: académicos", *Sin embargo*, 24 de marzo, 2015, disponible en <<https://www.sinembargo.mx/24-03-2015/1284976>>.

Rodríguez, Arturo, "La fructífera amistad Higa-Los Pinos", *Proceso*, núm. 1985, 16 de noviembre, 2014.

Roldán, Nayeli, "Juez y parte: diputado que legisla a camiones de doble remolque tiene una empresa de transporte", *Animal Político*, 5 de octubre, 2016, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2016/10/diputado-doble-remolque-empresa-transporte/>>.

Saldierna, Georgina y Garduño, Roberto, "Promulga Peña la reforma para el Sistema Nacional Anticorrupción", *La Jornada*, 28 de mayo de 2015.

Sánchez González, José Juan, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre de 2009.

Sandoval, Irma E., “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, núm. 1, enero-marzo, México, UNAM, 2016.

Sandoval, Irma E., “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, *Edmond J. Safra Working Papers*, Cambridge, Harvard University, octubre de 2013, disponible en <http://www.ethics.harvard.edu/lab>.

Serrano Sánchez, Jesús Antonio, “La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión”, en *Andamios*, vol. 6, núm. 12, diciembre de 2009.

Staff, “Un proveedor del Edomex”, *Reforma*, 30 de julio, 2012.

Suárez, Francisco y Christensen, Adriana, “Aspectos teóricos, contextuales y metodológicos en el análisis comparado de la corrupción organizacional”, en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, noviembre, 2001.

Ugalde, Luis Carlos, “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, en *Revista Nexos*, México, núm. 446, 2015.

Uvalle Berrones, Ricardo, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México”, en *Estudios Políticos*, núm. 38, 2016.

Vargas, Rosa Elvira, “Difunde Peña declaración patrimonial en la que no precisa el valor de sus bienes”, *La Jornada*, 17 de enero, 2013.

DOCUMENTOS Y PORTALES DE INTERNET

Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, “La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, septiembre de 2017, disponible en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>.

Barbero, José Antonio y Guerrero, Pablo, *El transporte automotor de carga en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El->

[transporte-automotor-de-carga-en-Am%C3%A9rica-Latina-Soporte-log%C3%ADstico-de-la-producci%C3%B3n-y-el-comercio.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/transporte-automotor-de-carga-en-Am%C3%A9rica-Latina-Soporte-log%C3%ADstico-de-la-producci%C3%B3n-y-el-comercio.pdf)>.

Cámara de Diputados, “Artículo 108”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857*, México, Dirección General de Bibliotecas, sin fecha, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf>.

Cámara de Diputados, “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 18 de julio de 2016, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>>.

Comisión de Transportes, *Programa Anual de Trabajo correspondiente al 1º año de la LXIII Legislatura de la Comisión de Transportes*, México, Cámara de Diputados, 2015.

Corsa Transportes, “Nosotros”, Corsa Transportes S.A. de C.V., México, 2015, disponible en <https://www.corsatransportes.com/nosotros>>.

Embajada de México en Estados Unidos, “Embajador Eduardo Medina Mora”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, disponible en <https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/9-embajada/contenido-sitio/600-emedinamora>>.

Gamboa, Claudia y Valdés, Sandra, “Responsabilidad de los servidores públicos. Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura”, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados (LX Legislatura), México, abril de 2007, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>>.

Grupos parlamentarios del PRI y PVEM, “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política”, *Gaceta del Senado*, Senado de la República (LXII Legislatura), 14 de noviembre de 2012.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo, 2019, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf>.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de mayo, 2019, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_010519.pdf>.

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, “Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, 31 de marzo, 2015, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>>.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública, “Oficina de Conflicto de Intereses”, Gobierno de España, 2019, disponible en <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/Oficina-de-Conflictos-de-Intereses.html>>.

OCDE, *Revisión de la Regulación del Transporte de Carga en México*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, disponible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Resumen-Regulacion-Transporte-Mexico.pdf>>

Office of the Commonwealth Ombudsman, *Conflict of Interest Guidelines*, Commonwealth Ombudsman, Australia, septiembre de 2017, disponible en https://www.ombudsman.gov.au/_data/assets/pdf_file/0030/29919/Conflict-of-Interest-Guidelines-September-2017.pdf>.

Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, “Independence”, OCIEC Home, octubre, 2019, disponible en <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/Independence-Independance.aspx>>.

Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, septiembre de 2013.

Presidencia de la República, “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, México, 2000, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf>>.

Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre, 2019, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf>.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lspcapf/LSPCAPF_orig_10abr03.pdf>.

Secretaría de Economía, “Autotransporte Federal en México. Seguridad y vigilancia”, México, Secretaría de Economía-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, noviembre de 2017, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285400/Diagnostico_2017-2_b.pdf>.

Secretaría de Gobernación, “Alfredo Javier Rodríguez Dávila”, Sistema de Información Legislativa, México, 2015, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9218450>.

Secretaría de Gobernación, “Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf>.

Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1996, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp/LFRSP_ref06_24dic96.pdf>.

Secretaría de Gobernación, “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf>.

Secretaría de Gobernación, “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los

Estados”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1980, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845504&fecha=04/01/1980>.

Secretaría de Gobernación, “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1982, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp/LFRSP_orig_31dic82_ima.pdf>

Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2013, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013>.

Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014>.

Secretaría de la Función Pública, “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016>.

Statutes of Canada, *Conflict of Interest Act*, Ottawa, Minister of Justice, 2007, disponible en <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-36.65.pdf>>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tesis Aislada, P. LX/96”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, III, abril de 1996.

Transparency International. 2014. Corruption Perception Index 2014, disponible en <http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r>.

Transparency International, *Corruption Perception Index 2019*, 2019, disponible en <<https://www.transparency.org/cpi2019>>.

US Government Publishing Office, *Ethics In Government Act of 1978*, Washington, D.C., 1978, disponible en <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5-app-ethicsing.pdf>>.

US House of Representatives, *Rules. Committee on Ethics*, Washington, D.C., febrero de 2019, disponible en <https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/ADOPTED%20-%20Committee%20Rules%20for%20116th%20Congress.pdf>>.

US Office of Government Ethics, *Annual Performance Report. Fiscal Year 2019*, Washington, D.C., 2009, disponible en [https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/0/9461E3DC7CDE7A298525850A006E8EA4/\\$FILE/OGE%20FY%202019%20Annual%20Performance%20Report%20\(Final\).pdf](https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/0/9461E3DC7CDE7A298525850A006E8EA4/$FILE/OGE%20FY%202019%20Annual%20Performance%20Report%20(Final).pdf)>.

US Office of Government Ethics, *Ethics Reform Act of 1989*, Washington, D.C., 1989, disponible en [https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Authorizing%20Legislation%20and%20Oversight/6FED47DB4CB9B89585257F1C00752BC7/\\$FILE/PL101-194.pdf](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Authorizing%20Legislation%20and%20Oversight/6FED47DB4CB9B89585257F1C00752BC7/$FILE/PL101-194.pdf)>.

World Justice Project, *Rule of Law Index 2015*, Washington, D.C., 2015, disponible en https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf>.

World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho 2019*, Washington, D.C., 2019, disponible en https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2019/08/GROLI-Spanish.pdf?utm_source=google&utm_medium=pdf&utm_campaign=rolindex_spa>.