



**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA LX LEGISLATURA DEL HONORABLE
CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA**

Presentes.

Marcelo García Almaguer, Diputado de la LX Legislatura del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla y Coordinador del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 63, fracción II, y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y en los artículos 44, fracción II; 144, fracción II y 147, así como demás disposiciones aplicables, someto a consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla y del Código de Ética Legislativa del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla**, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

El pasado 27 de mayo de 2015, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto¹ por el que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante “SNA”) y se incorporaron nuevas reglas constitucionales en materia de integridad pública. Esta modificación generó sinergias entre la Carta Magna y la agenda de apertura gubernamental que, en gran medida, se representa en la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante “AGA”), que se define de la siguiente forma:

¹ Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015 (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).



“La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza”²

No obstante, la AGA no es el único esfuerzo que promueve la integridad y apertura: existen iniciativas internacionales que fomentan acciones focalizadas para los órganos parlamentarios, dada su relevancia democrática al ser órganos de representación popular. Actualmente, la Cámara de Diputados y el Senado de la República son integrantes del ParlAmericas, que elaboró la “Hoja de ruta hacia la apertura legislativa” que, entre otras recomendaciones, establece las siguientes respecto a los **conflictos de interés**:

“Establecer regulaciones de conflictos de interés para las y los parlamentarios y funcionarios que incluyan el deber de divulgar el cabildeo o lobbying, **el deber de abstención, la inhabilidad para ejercer un cargo parlamentario**, la dedicación exclusiva de la función parlamentaria, el sistema de sanciones y la obligatoriedad de presentar y publicar declaraciones de interés y patrimonio individuales”³

(El énfasis es propio).

Derivado de la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención de **conflictos de interés** en los parlamentos, el ParlAmericas ha publicado los “Principios Éticos compartidos para Legisladores”, que refieren las siguientes normas de conducta:

² Alianza para el Gobierno Abierto, *¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)?*, disponible en: <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).

³ ParlAmericas, *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*, disponible en: <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).



“3.2 Evitar Conflictos de Interés e Influencia Impropia.

3.2.1 Los legisladores deberán evitar conflictos de interés en los que sus intereses personales los imposibiliten, o aparenten imposibilitarlos, de la realización de sus actividades en función del interés público.

3.2.2 Los legisladores no deberán usar su influencia para su propio beneficio, o de manera que aparente que lo están haciendo.

(...)”⁴

(El énfasis es propio).

Para el caso mexicano, la Alianza para el Parlamento Abierto, impulsada por Organizaciones de la Sociedad Civil y asumida por órganos parlamentarios del ámbito federal y local, desarrolló una serie de “Principios de Parlamento Abierto en México” que, entre otros, establece lo siguiente respecto a **conflictos de interés:**

“Elementos que distinguen a un Parlamento Abierto:

(...)

9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, **cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes**”⁵

(El énfasis es propio).

Es así como Transparencia Mexicana evaluó las acciones parlamentarias en materia de **conflictos de interés** en su “Diagnóstico de Parlamento Abierto en México” (2015), que reportó lo siguiente:

⁴ ParlAmericas, *Principios Éticos compartidos para Legisladores*, disponible en: <http://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Common-Ethical-Principles-SPA.pdf> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).

⁵ Alianza para el Parlamento Abierto, *Principios de Parlamento Abierto en México*, disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).



“En dos de diez instituciones legislativas existe código de ética para funcionarios y legisladores, y en siete de cada diez consideran disposiciones que obligan al legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios que tenga un potencial conflicto de intereses. Sin embargo, ninguna de las 34 instituciones legislativas publica declaraciones de intereses.

Un parlamento abierto debe contar con legisladores que transparenten los procesos en los que participan; requiere la existencia y aplicación de un código de ética y hacer públicas las declaraciones de intereses, con el objeto de reducir a la mínima o nula expresión, la corrupción y negociaciones ajenos al bien común”⁶

En este sentido, la integridad parlamentaria está íntimamente vinculada con la prevención y sanción de los **conflictos de interés**, por lo que su reglamentación resulta fundamental para garantizar los principios de imparcialidad y objetividad parlamentaria y, sobre todo, para tutelar la ética parlamentaria que debe caracterizar el actuar de cualquier legislador.

A. Conflictos de interés y corrupción.

La modificación constitucional por la que se creó el SNA parte del entendimiento de que la corrupción se ha institucionalizado⁷ y funciona como un sistema capaz de encontrar “espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable”⁸ y de “constituir mecanismos racionales y metódicos para subsistir”⁹. Esta visión sistémica obliga a las instituciones públicas a asumir que los instrumentos para combatir la corrupción “requieren ajustes constantes”¹⁰.

⁶ Transparencia Mexicana, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, disponible en: <https://www.tm.org.mx/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).

⁷ David Arellano, *Introducción*, en David Arellano, coord., *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, primera edición, 2012), p. 9.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁹ *Op. Cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.



En palabras de los académicos Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar, el vínculo entre la corrupción y **conflictos de interés** se actualiza de la siguiente forma:

“Es plausible establecer que en una sociedad plural los actores, grupos e individuos tienen y defienden legítimamente intereses. Y es también lógico pensar que muchos de estos intereses entran en constante conflicto con el bienestar colectivo o con intereses de otros grupos. Cuando este choque entre intereses se genera en el interior del aparato gubernamental, entonces se tiene un problema adicional: la contradicción entre los intereses de los servidores públicos y los políticos como personas y los intereses de grupos externos o de la sociedad civil”¹¹

De igual forma, desarrollan lo siguiente:

“Con el afán de avanzar en la clarificación de los conceptos, resulta conveniente determinar cómo se relacionan estos diversos conflictos de interés con el concepto de corrupción. En términos generales, la corrupción es un concepto complejo que no implica una única forma de comportamiento ni un tipo de conducta específica y particular, sino que se aplica a cierto tipo de relaciones recíprocas entre algunas personas en un contexto y en un tiempo determinados (...)

La corrupción, por lo tanto, es un concepto sumamente amplio que incluye a los conflictos de interés, aunque no se limita exclusivamente a este tipo de prácticas. El conflicto de interés puede llevar a actos de corrupción, pero no siempre es así, siendo ésta su principal diferencia. La propia OCDE (2005) acepta que no todo conflicto de intereses es un acto de corrupción, **salvo en casos donde en circunstancias particulares el conflicto surge entre los intereses y capacidades privados, y han influido afectiva e indebidamente en el desempeño y la toma de decisiones**

¹¹ Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar, *Control de los conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México*, en David Arellano, coord., *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, primera edición, 2012), p. 77.



en la esfera pública para beneficio personal del funcionario, sus familiares y otros particulares con los que tenga algún tipo de relación¹²

En el ámbito parlamentario, los **conflictos de interés** distorsionan la función de representación popular, por lo que es necesario expedir reglamentación que prevenga, prohíba y sancione cualquier comportamiento indebido de congresistas.

B. Conflictos de interés y responsabilidades administrativas.

El Decreto referido anteriormente vinculó al H. Congreso de la Unión a expedir una Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es vinculante a los tres ámbitos de gobierno. Este instrumento jurídico contiene, entre otras, las siguientes disposiciones respecto a **conflictos de interés** (aplicables para este Congreso):

“**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. a V. ...

VI. Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;

VII. a XXVII. ...

Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

¹² *Ibid.*, pp. 81 – 82.



Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. a VIII. ...

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y

X. ...

Artículo 31. Las Secretarías, así como los Órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los Declarantes a su cargo. Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún Conflicto de Interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos Declarantes, en los términos de la presente Ley. Para tales efectos, las Secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los Servidores Públicos.

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

...

...

Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el



uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés”¹³

Así, aunque la Ley General de Responsabilidades Administrativas ha establecido regulación relevante para prevenir, prohibir y sancionar los **conflictos de interés**, resulta indispensable que este Congreso atienda las recomendaciones internacionales y fortalezca la regulación en la materia.

CUADROS COMPARATIVOS

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 43	ARTÍCULO 43
Son obligaciones de los Diputados, las siguientes:	...
XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro cargo o comisión públicos, por el que disfrute de sueldo, remuneración o reciban alguna ministración en dinero;	XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro cargo o comisión públicos, por el que disfrute de sueldo, remuneración o reciban alguna ministración en dinero.
Sin correlativo.	De igual forma, no podrán desempeñar función legislativa por la que puedan constituirse conflictos de interés;
XII.- a XV.- ...	XII.- a XV.- ...
...	...
ARTÍCULO 49	ARTÍCULO 49
Todos los Diputados se encuentran obligados a privilegiar el interés general antes que el interés de su Grupo o Representación Legislativa, del personal o de cualquier otro.	...
El interés general se atiende mediante el adecuado ejercicio de la representación popular, el razonamiento e imparcialidad de las decisiones legislativas, la rectitud en la ejecución de las actuaciones y la integridad profesional de los Diputados.	El interés general se atiende mediante el adecuado ejercicio de la representación popular, el razonamiento e imparcialidad de las decisiones legislativas, la rectitud en la ejecución de las actuaciones, la integridad profesional de

¹³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2018).



	los Diputados y la ausencia de conflictos de interés.
<i>Sin correlativo.</i>	Las declaraciones de intereses de los Diputados deberán publicarse en el portal electrónico del Congreso del Estado, en formato de datos abiertos.
<i>Sin correlativo.</i>	Los Diputados que incurran en actuación bajo conflicto de interés o en ocultamiento de conflicto de interés, serán sancionados de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables.

CÓDIGO DE ÉTICA LEGISLATIVA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 10	ARTÍCULO 10
Los Diputados deberán abstenerse de lo siguiente:	...
I. ...	I. ...
II. Dejar de realizar su función legislativa, sin causa justificada; y	II. Dejar de realizar su función legislativa, sin causa justificada;
III. Ejercer presión o hacer valer su cargo para obtener un beneficio.	III. Ejercer presión o hacer valer su cargo para obtener un beneficio, y
<i>Sin correlativo.</i>	IV. Asumir funciones legislativas por las que puedan constituirse conflictos de interés. Los Diputados estarán obligados a manifestar la actualización de un probable conflicto de interés y de separarse de cualquier cargo o comisión, incluso cuando estos no se hayan previsto en la declaración de interese correspondiente.



DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA Y DEL CÓDIGO DE ÉTICA LEGISLATIVA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, EN MATERIA DE CONFLICTOS DE INTERÉS.

Primero. Se adiciona un párrafo al artículo 43, fracción XI; se reforma párrafo segundo y se adicionan tercer y último párrafos del artículo 49, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 43

...

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro cargo o comisión públicos, por el que disfrute de sueldo, remuneración o reciban alguna ministración en dinero.

De igual forma, no podrán desempeñar función legislativa por la que puedan constituirse conflictos de interés;

XII.- a XV.- ...

...

ARTÍCULO 49

...

El interés general se atiende mediante el adecuado ejercicio de la representación popular, el razonamiento e imparcialidad de las decisiones legislativas, la rectitud en la ejecución de las actuaciones, la integridad profesional de los Diputados **y la ausencia de conflictos de interés.**



Las declaraciones de intereses de los Diputados deberán publicarse en el portal electrónico del Congreso del Estado, en formato de datos abiertos.

Los Diputados que incurran en actuación bajo conflicto de interés o en ocultamiento de conflicto de interés, serán sancionados de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables.

Segundo. Se reforma el artículo 10, fracciones II y III, y se adiciona la fracción IV, del Código de Ética Legislativa del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 10

...

I. ...

II. Dejar de realizar su función legislativa, sin causa justificada;

III. Ejercer presión o hacer valer su cargo para obtener un beneficio, y

IV. Asumir funciones legislativas por las que puedan constituirse conflictos de interés. Los Diputados estarán obligados a manifestar la actualización de un probable conflicto de interés y de separarse de cualquier cargo o comisión, incluso cuando estos no se hayan previsto en la declaración de interese correspondiente.

TRANSITORIOS

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.



CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA A 17 DE OCTUBRE DE 2018.

MARCELO GARCÍA ALMAGUER

DIPUTADO LOCAL

COORDINADOR DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA Y DEL CÓDIGO DE ÉTICA LEGISLATIVA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.