



TRANSPARENCIA
MEXICANA



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

Propuestas Anti-Corrupción En El Sector Energético De México

Alma Thalía Aguilar Cabello
& Diana Melisa Talamás Santos

Contenido

I.	Introducción	3
II.	Diagnóstico	5
	a. Corrupción en México.....	5
	b. Corrupción en el Sector Energético.....	7
III.	Marco Normativo	10
IV.	Espacios Idóneos para Actos de Corrupción	12
V.	Propuestas	14
VI.	Conclusión	32
VII.	Bibliografía	34

I. Introducción

La corrupción es un fenómeno muy grave que ha existido desde hace siglos, si bien en distintas medidas, en todos los países del mundo, sin que hasta la fecha se haya encontrado la fórmula exacta para combatirla y mucho menos erradicarla en su totalidad. Los problemas que causa la corrupción en una sociedad son diversos; de manera enunciativa más no limitativa, la misma produce e incrementa la pobreza, aumenta la brecha de desigualdad, enriquece a los privilegiados, debilita el sistema judicial, favorece la inseguridad e impunidad, debilita las instituciones públicas y privadas, afecta el mercado laboral y económico, produce ineficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, propicia una cultura de ilegalidad y causa grandes pérdidas de recursos materiales y económicos que podrían ser utilizados para satisfacer las necesidades reales de una sociedad.

Sin duda alguna, México ha sido afectado por este problema, pues en la actualidad y desde hace algunas décadas, se ha hecho evidente que el fenómeno objeto de estudio, se encuentra verdaderamente impregnado en el tejido social y en los distintos órganos gubernamentales mexicanos. Hoy en día, la corrupción, en cualquiera de sus modalidades, se encuentra presente en casi todas las actividades y transacciones cotidianas de los diversos actores políticos y sociales, por lo que se ha instituido como un problema que afecta de sobremanera los aspectos y perspectivas políticas, sociales, económicas y culturales, así como el crecimiento y desarrollo de cualquier país democrático, siendo urgente una atención inmediata al mismo, independientemente del ámbito en donde se produzca, ya sea en el sector público o privado.

A lo largo de los años, se han implementado gran variedad de programas y políticas públicas con el objetivo de combatir la corrupción en los distintos ámbitos y esferas, sin embargo, las mismas no han tenido la eficacia deseada, tan es así, que México no ha logrado disminuir sus índices de corrupción.

En relación con lo anterior, existen muchos sectores y áreas en los que la corrupción ha afectado de manera importante a nuestro país. En este orden de ideas y tomando en consideración que México es un país altamente rico en recursos naturales y que el sector energético es una de sus principales fuentes de ingreso y desarrollo económico, dicho sector es uno de los más propensos a ser objeto de la corrupción. En virtud de lo anterior, recientemente se promulgó la reforma

energética, la cual se analizará en el cuerpo del presente trabajo, que entre sus objetivos destacan de manera enunciativa más no limitativa, la búsqueda del crecimiento y desarrollo económico que permitan redistribuir eficientemente los ingresos, incrementar la productividad, reducir la pobreza y activar la economía a través de acciones tales como la modernización del sector energético del país que incluye hidrocarburos, electricidad y energías renovables, el fortalecimiento de las instituciones como Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, la atracción de mayor inversión que propicie mayor desarrollo económico y el más importante para el presente trabajo, que es el consistente en el combate de manera efectiva a la corrupción.

Por ende, en el presente ensayo se pretende presentar al lector una serie de propuestas derivadas de un análisis exhaustivo al diagnóstico, legislación aplicable y prácticas internacionales, que permitan fortalecer los mecanismos nacionales para combatir y erradicar la corrupción en el sector energético.

II. Diagnóstico

Para efecto de comprender a cabalidad el objetivo del presente ensayo, deviene necesario, en primera instancia, desentrañar el significado del término corrupción. Según el autor Alejandro Estévez, este término proviene del latín *corruptio*, el cual a su vez, proviene del término *corrumpere* “que significa echar a perder, descomponer, destruir, pervertir” (2005). Derivado de la etimología del término, la corrupción se puede entender como una enfermedad o un mal que transmuta de manera negativa la naturaleza de las personas y las cosas, las degenera y las convierte en elementos que afectan al entorno y a actores que la rodean.

Existen numerosos estudios que atienden el concepto de corrupción. Desde el punto de vista del poder público, en donde los sujetos que la ejecutan siempre son servidores públicos, la organización Transparencia Internacional (2015), la define como “el abuso del poder otorgado, para obtener beneficios personales¹.”

Por otro lado, desde el punto de vista del sector privado, la misma se define 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” (Casar, 2015), es decir, es aquella en donde los sujetos que la llevan a cabo son los propios ciudadanos que no ostentan cargos públicos, ni se encuentra en puestos privilegiados de poder, sino que se trata de ciudadanos que voluntariamente quebrantan la ley para efecto de obtener un beneficio personal, cualquiera que sea éste.

Corrupción en México

Si bien es un hecho difícil de aceptar, México es una de las naciones en el mundo más amenazadas por el fenómeno de la corrupción, pues las cifras que la miden, son alarmantes. Se trata no de un problema ocasional, sino de un grave problema cultural y estructural que ha estancado de sobremanera a la nación. La misma, es un fenómeno sistémico, pues se encuentra en todos lados, en todos los niveles y sectores, en todos los ámbitos, en todas las instituciones

¹ Véase la página de Transparencia Internacional para conocer la clasificación de corrupción: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

públicas y en todas las instituciones privadas (desde sus más altos niveles hasta los más bajos) y es un problema que significa gran preocupación, pues la “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2013) la coloca en tercer lugar con 48.5% de las menciones, sólo después de la inseguridad y el desempleo y antes que la pobreza.” (Citada por Casar, 2015)

Según el autor José Antón a “México le cuesta, al menos \$100,000 millones de dólares al año la corrupción...” (2014). Diversos estudios consideran que es posible que el origen de la cultura de la corrupción y la ilegalidad en nuestro país tenga su fundamento en una “experiencia colonial que tiene en su base una conquista militar y una subordinación cultural condicionantes de una estructura social fuertemente jerarquizada (incluso, con frecuencia, de manera velada) en la que el ingenio se vuelve un instrumento de sobrevivencia...” (Sarquis, 2008).

Lo anterior no puede tomarse como una justificación, pues ésta es tan sólo uno de los múltiples factores que han contribuido a que la corrupción se haya *institucionalizado*, pues son diversos los factores que actualmente la producen y fortalecen, tales como una economía débil, un sistema judicial ineficiente, impunidad y debilidad en los procesos de implementación de la ley, imposiciones fiscales asfixiantes, altos índices de pobreza, rezago educativo, conflictos de intereses, burocracia interminable y un hartazgo ciudadano ante la arbitrariedad de las acciones de la autoridad.

Sin embargo, el factor que más beneficia a la corrupción mexicana es lo que el autor antes mencionado denomina como el *valor positivo de la corrupción*, que según él, es la opinión y percepción generalizada de que la corrupción es buena y necesaria para tener en marcha al país, por lo que en la sociedad mexicana, en lugar de castigar al corrupto, “se alientan y encomian el que da una “mordida” o consigue un contrato a través de prebendas...” (Antón, 2014).

De acuerdo al Reporte de Competitividad Global 2015-2016 del Fondo Económico Mundial, de 140 economías, nuestro país se encuentra en el lugar número 57 en el ranking de competitividad, obteniendo una calificación de 4.3 de una máxima posible de 5.80 (obtenida por Suiza) y una mínima de 2.80 (obtenida por Guinea), aún por debajo de economías más pequeñas como Barbados o Costa Rica, lo que significa que México apenas logra pasar la media en cuanto a competitividad se refiere y esto es debido a diversos factores, entre ellos la corrupción.

Si bien dicho reporte refiere que en un año la competitividad del país mejoró, pasando del lugar 61 en 2014 al lugar 57 en 2015, y el mismo hace énfasis en que dicha mejora no es suficiente e incluso menciona que, sigue existiendo gran debilidad en las instituciones públicas y privadas, lo cual implica que la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, siga siendo el factor que más problemas causa al realizar negocios en nuestro país.

En el mismo tenor, el Barómetro Global de la Corrupción para el año 2013 de Transparencia Internacional, arrojó, entre otros datos, que el 52% de la población encuestada considera que en los últimos dos años (previos a la realización de la encuesta) el nivel de corrupción en México incrementó y el 43% señaló que las acciones del gobierno en la lucha contra la corrupción en nuestro país son inefectivas.

Además, el Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2014 muestra cifras bastante desalentadoras para México. En una escala de 0 a 100, en donde cero significa *altamente corrupto* y cien *muy limpio*, de 175 países calificados, México se colocó en el lugar 103, obteniendo la deshonrosa calificación de 35, habiendo sólo mejorado un punto desde el año 2012, en contraste con Dinamarca, que se colocó en el lugar número 1, con una calificación de 92, lo cual, pone de manifiesto que la lucha que ha emprendido el gobierno mexicano a lo largo de décadas, en contra de este grave problema, no ha surtido efecto alguno, pues tal y como lo establece el citado Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2014, “una calificación baja es muestra de una situación que incluye soborno generalizado, impunidad e instituciones públicas ineficientes que no responden a las necesidades de los ciudadanos.”

Corrupción en el Sector Energético

La industria energética es de gran importancia para México, pues podría considerarse que nuestra nación, tal y como lo establece el Gobierno de la República “sustenta en gran medida su desarrollo económico y social en su riqueza energética.” (2014).

En virtud de lo anterior, se aprobaron una serie de reformas estructurales que buscan cambiar el rumbo del país. Entre dichas reformas, se encuentra la Reforma Energética, que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es necesaria, “después de años de producción petrolera decreciente por parte de la empresa estatal Petróleos Mexicanos

(PEMEX), de altos costos de la energía para el sector empresarial y de registrar carencias de financiamiento y tecnología para la explotación de nuevos recursos energéticos”. (2015)

La OCDE (2015) prevé que derivado de la aprobación e implementación de la reforma energética, se propicie, en un término aproximado de cinco años, que el sector petrolero produzca un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 0.45%, mientras que los sectores de electricidad y gas incrementen el PIB en un 0.32%. Sin embargo, cómo se puede esperar un crecimiento así, cuando tanto la reforma energética, como el sistema nacional anticorrupción que aún no se implementa, provocan un escenario de incertidumbre, falta de seguridad y certeza jurídica y exceso de lagunas legales que dan cabida a la discrecionalidad y corrupción en todas las actividades relativas al sector energético y que por supuesto afectarán estas previsiones alentadoras en el crecimiento del PIB.

De acuerdo al Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (IGR) realizado por el *Revenue Watch Institute*, existe “un déficit de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos naturales en todo el mundo y el déficit es mayor en los países que más dependen de éstos...” (2013), por lo tanto, al ser México un país, que como mencionábamos antes, sustenta gran parte de su estabilidad y crecimiento económico en sus recursos naturales, es naturalmente propenso a incurrir en déficit de transparencia y rendición de cuentas y por lo tanto en actos de corrupción en el sector energético, incluyendo hidrocarburos, electricidad y energías renovables.

El IGR pone gran énfasis en la importancia de la evaluación de la administración en el sector energético de países con grandes recursos naturales, pues considera que de una buena administración y buenas prácticas en este sector se puede garantizar el futuro de este tipo de países, incluyendo a México y, considera por el contrario que, la corrupción en este sector puede tener graves efectos, tales como negociaciones inequitativas entre el sector público y las empresas extractivas, el cobro ineficaz de los ingresos provenientes de los recursos naturales, desvío y mal uso de recursos provenientes de los recursos naturales por parte del gobierno y funcionarios públicos, opacidad en la información y transparencia que proporcionan a la ciudadanía en relación a los contratos, licitaciones e ingresos provenientes del sector energético, provocando que la sociedad civil no pueda involucrarse por falta de información.

Así, en el citado IGR del año 2013, de 58 países evaluados, México fue colocado en el lugar número 6, siendo el número 1 el mejor calificado, y obtuvo una calificación satisfactoria general

de 77 puntos, sin embargo obtuvo una calificación reprobatoria de 53 en cuanto a la variable de condiciones generales de gobernabilidad, debido a la corrupción imperante en el país, a la opacidad en rendición de cuentas y presupuestos y mala gestión gubernamental.

En el mismo tenor, el *Business Anti-corruption Portal* (2015) que busca reducir la corrupción en la comunidad empresarial, coincide con lo expuesto anteriormente, en relación a las prácticas mexicanas de acceso a la información en el sector energético, pues estima que la corrupción es un problema muy grave que afecta a la industria petrolera y minera mexicana, pues este sector sufre de poca transparencia contractual, auditorías poco efectivas y un principio de legalidad endeble. Asimismo, dicha organización considera que el hecho de que PEMEX haya asignado, tan sólo en el año de 2011, contratos por \$3.1 millones de dólares a compañías que no cumplían con los requisitos necesarios, es sinónimo de prácticas poco transparentes.

Por otro lado, según la Encuesta sobre Delitos Económicos 2014, entre estos delitos se ubican la corrupción, desvío de fondos, soborno y lavado de dinero, que implican graves problemas para el sector privado. Según la citada encuesta, uno de los sectores en donde más se concentran los delitos económicos en México, es el sector de Energía y Minería, lo que significa que el sector privado también contribuye en gran manera a que la corrupción, en sus distintas modalidades, se institucionalice en el sector energético.

III. Marco Normativo

A través de las convenciones internacionales para combatir la corrupción en las que México se ha comprometido a hacer cumplir sus disposiciones se encuentran: la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004) la cual establece una serie de estándares, medidas y reglas para que los países que la hayan ratificado puedan aplicarlos con el propósito de fortalecer su sistema normativo jurídico para combatir la corrupción, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (2011) la cual establece la estipulación de las medidas preventivas; la tipificación de delitos en materia de corrupción, incluyendo el soborno internacional y enriquecimiento ilícito; las medidas para fortalecer la cooperación internacional, incluyendo asistencia jurídica, cooperación técnica y extradición y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (1997) el cual prevé la “oferta” de sobornos internacionales y establece una guía para utilizar las mejores prácticas dentro de diversos preceptos para la implementación respecto a la ofensa de soborno realizada por servidores públicos extranjeros, la responsabilidad de personas legales, la responsabilidad en personas intermediarias y la aplicación legislativa.

Las convenciones ofrecen mecanismos estrictos que deben ser atacados al imperio de la letra para entonces cumplir con aquellos compromisos. Sin embargo, el marco normativo internacional es solamente un cuadro de trabajo que coadyuva en la construcción de la normatividad nacional. La arquitectura jurídica nacional es un compromiso firmado a nivel internacional para combatir la corrupción y por ende, es trascendental diseñar e implementar las estrategias políticas públicas y privadas para su cumplimiento y aplicación exitosa.

Respecto a la reforma energética, ésta implica un cambio significativo en la economía de México, pues ofrece beneficios para los mexicanos y contempla contar con los mecanismos efectivos para el combate a la corrupción, es decir, que se crearán mecanismos efectivos para prevenir, investigar, identificar y sancionar a quienes realicen actos u omisiones que constituyan actuaciones ilícitas o prácticas indebidas con el propósito de obtener un beneficio que es preponderantemente ilícito.

Dentro de las nueve nuevas leyes expedidas y doce reformadas para su implementación, solamente seis de ellas contienen dentro de sus preceptos algún lineamiento para prevenir, investigar, identificar, denunciar o sancionar la corrupción. Sin embargo, entre más ambigua sea la legislación menor la factibilidad de que se llegue a cumplir, pues la opacidad de ésta crea las condiciones ideales para ocultar actividades ilegales. Para que un precepto de ley sea efectivo, debe ser medible, alcanzable, concreto y específico; sin embargo, en nuestro país, además de que éste no cumple a cabalidad con lo anterior, existe una gran distancia entre la legislación y su aplicación y cumplimiento. La falta de efectividad de la legislación sólo genera que la normatividad previa, más la nueva generada no se perciban desde una perspectiva integral y cierta (Avendaño, 2012).

El objetivo de una política pública para combatir la corrupción debe versar sobre cómo y de qué manera se pueden reducir los espacios que hacen posible que se lleven a cabo prácticas corruptivas. México optó por un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia para combatir la corrupción, sin embargo, éstos serán proporcionalmente efectivos al éxito de aquellos mecanismos tanto de control, como de vigilancia y de sanción (García & Avendaño, s.f.).

Según la Oficina contra la Droga y el Delito de la Naciones Unidas (2013), México tiene más de treinta años implementando o tratando de implementar mecanismos para combatir la corrupción, empezando por una modernización administrativa, después la fiscalización, para seguir con la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo nada de esto ha sido efectivo. (Organización Nacional Anticorrupción, 2015).

El esfuerzo hecho por promover la transparencia dentro de la legislación energética se limita dentro del mismo sentido que llega a ser un fin y no tanto una política integral. La transparencia alude a la legitimidad de los funcionarios públicos, el sector privado y buenas prácticas. Sin embargo, la transparencia sólo es una característica que se puede ver afectada por las lagunas en la ley.

IV. Espacios Idóneos para Actos de Corrupción

De acuerdo a la OCDE (2015), el sector energético es uno de los más susceptibles de corrupción. Dentro de un sistema débil existe una complejidad multifactorial que provocan que el sector energético sea propenso a corrupción. Dentro de estos factores están incluidos el control político discrecional de alto nivel; la confusión frecuente del público, los intereses personales políticos; la competencia limitada; las estructuras financieras complejas que requieren de auditorías rigurosas por parte del mismo gobierno; oportunidades lucrativas resultantes del control de los recursos para la exportación e importación; el volumen de flujos financieros ilícitos, ingresos procedentes de la explotación ilegal de los recursos y la evasión fiscal.

Además, las ineficaces contramedidas, las agencias reguladores carecientes de poder legítimo y jurídico, las sanciones inadecuadas, un gobierno corrompido, pero sobre todo una cultura de corrupción, son los ingredientes perfectos para incentivar prácticas de corrupción. La OCDE establece los riesgos que existen de que se cometa algún acto de corrupción por actividad². A continuación se desglosan las oportunidades dentro de las principales características de la reforma energética que pueden abrir un espacio idóneo para cometer algún acto de corrupción (SENER, 2014):

- a) En las asignaciones otorgadas a PEMEX para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural.
- b) En los contratos suscritos con PEMEX por sí solo o con particulares.
- c) En los cuatro tipos de contratos: de servicios, de utilidad compartida, de producción compartida y de licencias.
- d) En la inversión privada otorgando derecho a particulares para participar en el tratamiento y refinación del petróleo y también en el transporte, almacenamiento y distribución de éste.
- e) En la inversión dentro de la industria eléctrica, otorgando contratos para transmitir y distribuir la generación de electricidad.
- f) En el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), el cual está a cargo del control del sistema eléctrico y del mercado eléctrico.

² Disponible en: OECD (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>

- g) Dentro de PEMEX y CFE, quienes ahora son empresas productivas del Estado, con autonomías y presupuestos propios.
- h) En el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), quien está a cargo de recibir, administrar y distribuir todos los ingresos provenientes del petróleo.
- i) En el FMP que será administrado por el Banco de México (BANXICO), contando solamente con cuatro consejeros independientes propuestos por el Presidente y los demás serán miembros de la SENER, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Gobernador de BANXICO.
- j) En los nuevos mecanismos de transparencia, pues establecen que habrá auditorías externas y en donde también se establecen que habrá mecanismos legales para prevenir, identificar y sancionar actos de corrupción en el sector energético.
- k) En la CNH pues es quien se encargará de realizar las licitaciones, de suscribir y administrar los contratos de exploración y extracción de petróleo y gas natural.
- l) En la CRE pues es quien impondrá las tarifas de porteo en la transmisión y distribución de la electricidad.
- m) En la SENER pues adjudicará asignaciones petroleras a PEMEX y aquellas áreas que pueden ser objeto de contratación para la exploración y extracción. También es quien diseñará los contratos y lineamientos para las licitaciones y quien otorgará permisos para la refinación del petróleo y procesamiento del gas natural.
- n) En el Estado, pues está encargado del establecimiento de obligaciones a quienes deseen generar energías limpias.
- o) En la integración del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.
- p) En la ampliación de las facultades de fiscalización de la ASF.
- q) En el nuevo esquema del Tribunal de Justicia Administrativa, quien ahora puede imponer sanciones a los servidores públicos y particulares que cometan faltas administrativas graves.
- r) En la regulación de qué constituye o no conflicto de interés.
- s) En los miembros de la CNH y CRE pues serán propuestos por el Presidente y ratificados por el Senado, así como en la “coordinación que tendrán con el gobierno federal.
- t) En las bases de licitación, pues cuentan con más de un centenar de páginas con cientos de criterios. (Entre más complicada sea la regla; más fácil de quebrantar).
- u) En las empresas constituidas bajo las leyes mexicanas inversionistas o productoras si no capacitan como debe ser a sus empleados en cuanto a las leyes anticorrupción.

V. Propuestas

En base al diagnóstico presentado de la situación correspondiente al fenómeno de la corrupción y de su impacto en diversos espacios del sector energético, presentamos al lector las siguientes propuestas anti-corrupción en el mencionado sector. En primera instancia, consideramos necesaria una reforma integral no sólo al ordenamiento en materia del sector energético, sino a todos los ordenamientos que se vinculen al mismo. Lo anterior encaminado a establecer un mecanismo que minimice las lagunas que la ley presenta y pueda presentar en futuros ordenamientos legales. El mecanismo propuesto para que una ley pueda ser cumplida y aplicada con éxito debe especificar los siguientes elementos:

- a) *¿Quién?* ¿A quién cubre el precepto?
- b) *¿Qué?* ¿Qué es lo que no pueden hacer? ¿Qué es lo que deben hacer? Existe una gran diferencia entre deber y procurar. El deber es cien por ciento exigible y el procurar queda en el libre albedrío de a quien se le esté aplicando el precepto de ley.
- c) *¿Dónde?* Se deben de especificar en cuáles momentos se aplicará el precepto de ley.
- d) *¿Cuándo?* Es imperativo señalar restricciones de tiempo.

Lo anterior, derivado de que conforme a nuestro criterio, la legislación actual no contiene los elementos antes mencionados o bien los contiene de una manera parcial facilitando múltiples lagunas que permiten tanto al funcionario público como al ciudadano incurrir a discrecionalidad en actos de corrupción.

Una vez expresado lo anterior, señalamos las siguientes propuestas:

1. Política Pública/Privada – Proporcionalidad de las Sanciones:

Existe un gran distanciamiento entre el resultado de la conducta ilícita y las cantidades de las sanciones que establece la ley en materia de corrupción, transparencia, responsabilidades y actos u omisiones contrarias a la legislación energética. Para que una sanción sea justa y efectiva, debe estar basada en la proporcionalidad del impacto o la afectación que realiza. Las sanciones no deben, bajo ninguna circunstancia, dejarse a discrecionalidad de quien las impone, sino que la misma ley debe estipularlas para no dejar margen de libre actuación al ejecutor de las mismas que pueda utilizarlo para su beneficio personal directo, indirecto o de terceros. Por

eso proponemos que se establezca un tabulador en donde se delimiten los rangos de las sanciones económicas en base a la afectación:

tos		Mon	Montos				La tabla continuará hasta cubrir una rango igual o mayor a \$100,000,000.00 MXN
			Rango 1	Rango 2	Rango 3	Rango 4	
			\$0-\$500,000.00	\$500,000.00-\$1,000,000.00	\$1,000,000.00-\$1,500,000.00	\$1,500,000.00-\$2,000,000.00	
Actividades sujetas de sanción por cada ley aplicable al sector energético	Actividad 1	X	X	X	X		
	Ofrecimiento de dinero u otro beneficio.	X	\$2,000,000.00	X	X		
	Actividad 3	X	X	X	X		
	Actividad 4	X	X	X	X		
	Actividad N	X	X	X	X		

Fuente: Creación propia

Por ejemplo, en base a la tabla anterior y tomando como ejemplo las sanciones o los hechos sancionables establecidos en el artículo 163 de la Ley de la Industria Eléctrica, si las partes incurrir en el ofrecimiento de dinero o cualquier otro beneficio a favor de uno u otro, y este beneficio fuera equivalente a un millón de pesos, entonces se colocaría en una sanción de dos millones de pesos. Hay que recordar que para que una sanción sea efectiva y que inhiba la intención de cometer o seguir cometiendo el acto, debe ser lo suficientemente severa y debe significar una carga superior al beneficio obtenido.

Aunado a lo anterior, cuando un servidor público sea culpable de ofrecer o recibir dinero o algún otro beneficio directa o indirectamente, todo el tiempo que haya fungido como servidor público su trabajo será investigado y en caso de que se le encuentren más actos ilícitos, será castigado por cada uno de ellos. Asimismo, estará obligado a realizar servicio comunitario, además del cumplimiento de su pena, en beneficio de las políticas públicas anticorrupción.

2. Política Pública/Privada – Cláusula Anticorrupción:

De acuerdo al transitorio número nueve del decreto de reforma a la Constitución en materia de energía, los contratos deberán contar con una cláusula de transparencia con el objetivo de que

cualquier interesado los pueda consultar. Sin embargo, las cláusulas de transparencia solamente aluden a la revisión del contrato, a la divulgación de las contraprestaciones y pagos previstos en los contratos y en sí el decreto no obliga a las partes contractuales a una cláusula anticorrupción. Una cláusula anticorrupción tiene como objetivo establecer una obligación que garantice la integridad de los contratantes durante la etapa precontractual, la vigencia del contrato e incluso posteriormente (ICC, 2012). De acuerdo al reglamento de la Cámara Internacional de Comercio una cláusula anticorrupción debe estipular las prácticas prohibidas, las funciones de los terceros, controles de contabilidad, auditoría y finanzas, la denuncia de irregularidades, las prohibiciones de las contribuciones políticas, donaciones, patrocinios y regalos, el conflicto de intereses y los elementos que contendrá el programa corporativo de cumplimiento. Por ende, proponemos la siguiente cláusula anticorrupción:

Cláusula Anticorrupción

Con el objetivo de cumplir con el marco normativo internacional y nacional en materia de combate a la corrupción en el sector energético, las partes que suscriben el presente contrato se comprometen al cumplimiento y aplicación de lo siguiente a fin de conservar la integridad del instrumento:

a) **Prácticas Prohibidas**³: *Las partes prohibirán las siguientes prácticas en todo momento y en cualquier forma que se lleven a cabo o que puedan llevarse a cabo directa o indirectamente en relación a los sujetos involucrados incluyendo pero no limitando a las partes, directores, funcionarios, familiares, empleados, consultores, abogados, representantes, agentes, subcontratistas, contadores o intermediarios similares.*

- i. Soborno*
- ii. Extorsión o instigación al delito*
- iii. Tráfico de influencias*
- iv. Corrupción*
- v. Lavado del producto de lo anteriormente mencionado*

Cualquier tipo de contribución, donación, patrocinio o regalo de cualquier tipo están estrictamente prohibidos. Las Partes se sujetan a la persecución de la infracción por la aceptación u ofrecimiento de lo anteriormente mencionado.

³ Consideramos que se estipulen las definiciones de las prácticas prohibidas de acuerdo a las reglas de la Cámara Internacional de Comercio para Combatir la corrupción, disponibles en: <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/areas-of-work/corporate-responsibility-and-anti-corruption/ICC-Rules-on-Combating-Corruption/>.

- b) **Funciones de Terceros:** *Aquellas personas que actúen a nombre de alguna de las Partes, incluyendo pero no limitando a, la comercialización, venta, negociación, obtención de licencias, permisos, autorización o cualquier beneficio que brinde a cualquier Parte estarán sujetos a las mismas condiciones del presente contrato. Asimismo deberán comprobar que no han realizado en el pasado o realizarán en el futuro un ofrecimiento, promesa, entrega, autorización, solicitud o aceptación de una beneficio económico o de otro tipo.*
- c) **Controles de Contabilidad, Auditoría y Finanzas:** *Las Partes se comprometen a certificarse a través de algún organismo internacional o nacional.*
- d) **Denuncia de Irregularidades:** *Las Partes del presente contrato, así como todas las personas sujetas a ellas que tengan una relación directa o indirecta al presente instrumento se comprometen a denunciar cualquier tipo de irregularidad que presencien. Esto incluye, más no limita a, cualquier acto u omisión contrario a la legislación mexicana y lineamientos de carácter internacional.*
- e) **Excusa o Recusación:** *En caso de existir conflicto de intereses, las partes se comprometen a excusarse o en su caso, a recusar a quien caiga bajo la definición de conflicto de intereses.*
- f) **Programa Corporativo/Público de Prevención de la Corrupción y Cumplimiento del Ordenamiento Jurídico⁴:** *Las Partes se comprometen a diseñar, implementar y monitorear un programa corporativo para la prevención de la corrupción y el cumplimiento del ordenamiento jurídico nacional e internacional, el cual tendrá que estar avalado por algún organismo internacional enfocado en el combate a la corrupción. Aunado a lo anterior, las Partes se obligan jurídicamente al cumplimiento del programa y quedan sujetos a partir de la entrada en vigor del presente instrumento a las sanciones jurídicas aplicables por incumplimiento de contrato.*

Es necesario precisar que para efecto de que las cláusulas anticorrupción puedan ser debidamente implementadas en los contratos y en cumplimiento del transitorio antes mencionado, los contratos correspondientes no podrán contener cláusulas de confidencialidad ni podrá permitirse la firma de convenios de confidencialidad entre las partes, pues de lo contrario se nulificarían los efectos de la citada cláusula anticorrupción⁵.

⁴ Proponemos que los elementos que deba contener el programa sean los establecidos en el artículo diez de las reglas de la Cámara Internacional de Comercio para Combatir la Corrupción⁴, disponibles en: <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/areas-of-work/corporate-responsibility-and-anti-corruption/ICC-Rules-on-Fighting-Corruption/>

⁵ Véase la página 75 de las bases de licitación, disponible en: [http://ronda1.gob.mx/Espanol/pdf/PDF-L-01/R01L01_Bases-comparadas\(20150529vs20150609\).pdf](http://ronda1.gob.mx/Espanol/pdf/PDF-L-01/R01L01_Bases-comparadas(20150529vs20150609).pdf)

3. Política Pública – Exámenes de Confianza y de Aptitud:

Dentro del sector público, se necesitan personas competentes y habilidosas como lo requieren las empresas privadas. Se requiere de la necesidad de imponer ciertos métodos de evaluación para el reclutamiento y selección del personal. Es sustancial que se contrate al candidato idóneo para el puesto y no imponer a los servidores públicos simplemente por designación. Muchos países utilizan un proceso de evaluación que integra una combinación de habilidades y competencias y de reclutar a quien sea el más apto y adecuado para el puesto. En la Unión Europea utilizan el Sistema Europeo de Habilidades y Competencias el cual tiene como objetivo un mejor entendimiento de las habilidades y competencias requeridas.

Proponemos el siguiente proceso de reclutamiento en base al Proyecto II de la Administración Pública China-Europa (Borbéley-Pecze, 2014):



Asimismo, los servidores públicos que tengan relación directa o indirecta en el sector energético deben estar sujetos a presentar un examen de confianza, sin importar el tiempo que tengan desempeñando funciones públicas. La Procuraduría General de la República (PGR) implementa una evaluación poligráfica para verificar la confiabilidad y honestidad de las personas (García, 2013). Dentro del presente método de evaluación de confianza existe un conflicto de intereses, en cuanto a que el mismo gobierno es juez y parte en los exámenes y dirime si las aptitudes de los aplicantes son adecuadas o no a su discrecionalidad (PGR, s.f.).

Se deben anticipar las amenazas específicas hacia los estándares de ética e integridad en el sector público que pueden llegar a debilitar la adherencia a los valores éticos. La corrupción y los valores éticos son las dos caras que tiene una moneda. (Whitton, 2001).

Proponemos el siguiente método para la examinación de confianza y de aptitudes de servidores públicos basado en el examen de admisión de servidores públicos 371 (PSEE 371) del Gobierno de Canadá (Comisión del Servicio Público de Canadá, 2014):

Exámenes de Admisión de Servidores Públicos

El objetivo de los presentes exámenes es evaluar las habilidades del juicio del candidato, los conocimientos técnicos que tenga en el área, su comportamiento, y por último la medición objetiva de sus conductas. Los exámenes deberán ser elaborados por algún organismo o institución de renombre y deberán contar con la certificación correspondiente.

- a) **Examen de Habilidades y Aptitud:** *El examen evalúa dos competencias; la primera es el razonamiento y la habilidad de resolver problemas y la segunda es el juicio que se tenga para resolver problemas en el área de trabajo específica. Se evaluarán las siguientes áreas:*
 - a. *Razonamiento aritmético*
 - b. *Razonamiento lógico*
 - c. *Razonamiento analítico*
 - d. *Planteamiento de situaciones para resolver a juicio del candidato*
- b) **Examen de Conocimientos Técnicos y Teóricos:** *El examen evaluará los conocimientos teóricos y técnicos respecto al área específica por la cual el candidato está aplicando. Debe contener una diversidad de formas de preguntas.*
- c) **Examen de Polígrafo:** *El examen de polígrafo tiene como objetivo medir el comportamiento del candidato bajo una entrevista. Se deberá evaluar al candidato con situaciones que se pudieran dar dentro de sus labores, también se deberán evaluar aspectos éticos.*
- d) **Examen Psicométrico:** *Es la última parte de la evaluación y a través de ésta se medirán las conductas del candidato de una manera objetiva.*

Quien no apruebe los exámenes antes mencionados, tendrán que esperar un período de ciento ochenta días para poder volver a aplicar.

La confianza es un concepto complejo de examinar. Está directamente relacionada con múltiples disciplinas y está influenciada por factores medibles y no medibles. El proceso complejo de actuar bajo profesionalismo ético y valores radica en la difícil aplicabilidad de ésta entre los resultados del trabajo del servidor público y la transparencia que debe de haber. Por ende, es necesario un contrato firmado por los servidores públicos de respetar y llevar a cabo el código de conducta, en donde si incurren en incumplimiento sean sancionados legalmente. Proponemos que el Código de Conducta Mexicano sea aplicable a las entidades gubernamentales de todos los niveles de gobierno y que esté basado en el Código de Conducta de Estados Unidos⁶, así como en el Código de Conducta Internacional⁷.

4. Política Pública – Monitoreo Patrimonial:

El decreto a la reforma constitucional en el artículo ciento ocho establece la obligación de los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, sin embargo no establece una estructura. (Congreso de la Unión, 2015). A pesar del esfuerzo por obligar a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses, éste es insuficiente. De acuerdo a la CNUCC se deben establecer medidas y sistemas que requieran a los servidores públicos que hagan declaraciones que contengan sus actividades fuera de sus labores, trabajos anteriores, inversiones, bienes propios o de su cónyuge y de familiares cuyo trabajo se relacione directa o indirectamente en el sector energético.

De acuerdo a la OCDE (2011), cada país debe de identificar un sistema idóneo de declaración de bienes y establece que los principales propósitos de un sistema de declaración patrimonial son aumentar la transparencia y la confianza de los ciudadanos en la administración pública, coadyuvar al gobierno a prevenir conflicto de intereses y monitorear las variaciones de riqueza de los políticos y servidores públicos. Un sistema de monitoreo disuadirá a los servidores públicos de malas conductas, los protegerá de falsas acusaciones y sobre todo, ayudará a clarificar si hubo o no enriquecimiento ilícito o actividades ilegales.

⁶ Basado en los Estándares de Conducta Ética para Empleados del Poder Ejecutivo de Estados Unidos de América, disponible en: United States Office of Government Ethics. (n.d.). *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*. Retrieved Octubre 29, 2015, from Office of Government Ethics: <http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/OGE-Regulations/5-C-F-R--Part-2635---Standards-of-ethical-conduct-for-employees-of-the-executive-branch/>

⁷ Código de Conducta Internacional para los Titulares de Cargos Públicos, disponible en: United Nations Public Administration Programme, (2010). Código de Conducta Internacional para los Titulares de Cargos Públicos. Retrieved Octubre 31, 2015, from United Nations Public Administration Programme: <http://www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/InternationalCodeofConduct/tabid/1290/language/en-US/Default.aspx>

Proponemos un Sistema de Declaración Patrimonial de Servidores Públicos, basado en el modelo de España (OCDE, 2011):

Centro de Declaración Patrimonial de Servidores Públicos

Será un órgano completamente independiente de los tres poderes de gobierno. Sus integrantes serán elegidos conforme a la propuesta establecida en el numeral 4 previo, el proceso de selección será transparente, público y estará administrado por el Observatorio Nacional⁸. Nadie de sus integrantes podrá haber trabajado en gobierno durante los últimos cinco años ni haber formado parte de algún partido político. Podrá pedir asistencia internacional y deberá ser único en su tipo. Rendirá cuentas a los organismos internacionales de los que México sea parte en materia de combate a la corrupción y transparencia.

La declaración de actividades debe incluir todas las actividades laborales y personales de cinco años de antigüedad, incluso si trabajaron para la iniciativa privada antes de convertirse en servidores públicos. Asimismo, la declaración de bienes debe incluir toda la información respecto a los bienes, incluyendo más no limitando a el valor del bien, ubicación y forma de pago; debe incluir también si es accionista en alguna empresa, ya sea nacional o extranjera y movimientos de todas las cuentas bancarias. En este sentido, la SHCP estará obligada a presentarle al Centro la rendición de cuentas de todos y cada uno de los servidores públicos con el fin de corroborar la información, incluyendo más no limitando a activos y pasivos de cuentas bancarias y declaración de impuestos. También deberá incluir en la declaración las actividades y patrimonio de su cónyuge, hijos, padres y familiares que tengan algún nexo con el sector energético.

Tomando en cuenta las herramientas presentadas por la OCDE (2011) en relación a la declaración de bienes de servidores públicos, el Centro tendrá las siguientes encomiendas:

- I. Objetivo*
- II. Marco Jurídico Internacional*
 - a. Normatividad Internacional*
 - b. Estándares Internacionales*

⁸ Véase propuesta número 10.

- XIII. *Reporte Anual*
 - a. *Reporte a organismos internacionales*
 - b. *Reporte público*
- XIV. *Evaluación del Centro*
 - a. *Evaluación por parte de los ciudadanos*
 - b. *Evaluación por parte de organismos internacionales*
- XV. *Certificación Internacional*

5. Política Pública/Privada – Cláusula de Garantía:

Con el propósito de evitar conflicto de intereses, malversación de fondos, sobornos, lavado de dinero, apropiaciones indebidas, cualquier forma de desviación de bienes, tráfico de influencias, abuso de poder, enriquecimiento ilícito, fraude, ocultamiento de información, obstrucción de justicia, participación o intención de participación en actividades ilegales y cualquier acto u omisión contrario a la legislación nacional y a la internacional, cualquier persona física o moral del sector público o privado del sector energético deberá de otorgar garantía que se establecerá en el contrato que firmen y éste será a favor del Observatorio Nacional⁹. Proponemos los siguientes lineamientos respecto a la garantía:

Garantía

Objetivo: *La garantía tendrá como objeto proteger a los gobernados del incumplimiento o violación de los términos del contrato y/o de los deberes del servidor público. Cubrirá cualquier infracción, violación, falta o incumplimiento al contrato o en las actividades ilegales de cualesquiera de las partes contratantes.*

Venta del Depósito: *La garantía será otorgada por una compañía afianzadora nacional certificada por algún organismo internacional.*

Duración del Depósito: *La garantía estará vigente durante el término del contrato, sus renovaciones, durante la evaluación respecto al objeto de la garantía y podrá ser utilizado durante 5 años posteriores a la terminación del contrato en caso de que cualquiera de las partes incurra en algún acto contrario a la ley.*

Monto: *El monto del depósito en garantía será por el monto total del proyecto.*

⁹ Véase propuesta número 10.

Uso: *En caso de incumplimiento, el depósito será utilizado para la restitución del daño, indemnizaciones a terceros, terminación del proyecto o corrección de éste. En caso de que falte dinero, las partes están obligadas a cubrir los montos restantes.*

6. Política Pública/Privada – Materia Fiscal:

Para efecto de garantizar y reducir de manera significativa los actos de corrupción que derivan de transacciones, negociaciones, procedimientos y demás aspectos relativos y aplicables al sector energético, es necesario impactar a este problema mediante una política eficiente en materia fiscal. Como sabemos, la corrupción ha encontrado su camino entre las estructuras y medidas fiscales. Son miles de millones de pesos que la SHCP deja de recibir en beneficio de la sociedad, a cambio de dádivas otorgadas por las empresas y este hecho ilícito se incrementará de sobremanera cuando haya una mayor participación de empresas en el sector energético, derivado de los cambios constitucionales que arrojó la reforma energética.

Según el Fondo Monetario Internacional, es necesario que los países que obtienen ingresos importantes provenientes de recursos naturales, como México, implementen medidas relativas a la transparencia fiscal en los mismos, que permitan justificar ante el ciudadano, el origen exacto de los ingresos, una distribución más equitativa de los mismos y una administración más eficiente de los mismos, lo cual “fomenta el uso eficiente de los fondos públicos, reduce el riesgo de inestabilidad de las políticas macroeconómicas y promueve la confianza en el proceso presupuestario.” (2007).

Para esto y tomando en consideración las recomendaciones y buenas prácticas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional, proponemos lo siguiente:

- A. *Remover inmediatamente los incentivos y “beneficios” fiscales que tengan las personas físicas o entidades públicas o privadas dedicadas a actividades relativas al sector energético, cuando se compruebe que han incurrido en actos de corrupción. Pues no es posible, que la mayor parte de las veces en que se cometen estos actos por parte de las entidades, no sólo no se les castigue, sino que las autoridades omiten removerles los beneficios fiscales, lo cual no inhibe para nada la corrupción en el sector.*

- B. Divulgar y hacer pública, en su página de internet y sin previo requerimiento de solicitud de información, toda la información de las personas morales o físicas que reciben ingresos derivados de cualquier actividad relativa al sector energético, ya sea empresas de industrias extractivas y dedicadas a la explotación de recursos, concesionarias, competidoras en concursos públicos y cualquier otra, que incluya:*
- a. Toda la información y datos de identificación de los particulares*
 - b. La divulgación de los acuerdos contractuales en materia de beneficios fiscales, que exista entre los particulares correspondientes y la autoridad fiscal.*
 - c. Resultados y documentación perteneciente a las auditorías practicadas por la autoridad fiscal, sobre la contabilidad de dichos particulares.*
 - d. Todos los convenios de repartición de la producción acordados con los particulares como pago por la explotación de los hidrocarburos.*
- C. Reformar el Código Fiscal para efecto de eliminar la obligación del secreto fiscal, estipulado en el artículo 69 de éste, por parte de la autoridad fiscal, cuando la información que deba divulgarse corresponda a los particulares que reciban ingresos provenientes del sector energético. Sin embargo, el sólo hecho de que existan empresas que reciban ingresos obtenidos de la explotación de bienes públicos, tales como el petróleo, electricidad, etcétera, las hace objeto de escrutinio público y la autoridad no debe escudarse en el secreto fiscal para encubrir operaciones fiscales ilícitas, ya sea que esté involucrada o no.*
- D. Identificar claramente y en partidas por separado en el presupuesto anual de ingresos correspondientes, los ingresos provenientes del sector energético, incluyendo lo siguiente:*
- a. Montos de contratación a este respecto, con el sector privado*
 - b. La identificación clara de los contratantes.*
- E. Equiparable al Portal de Prevención de Lavado de Dinero, la implementación por parte de la SHCP, de un Sistema de Prevención de Corrupción Fiscal, en donde se tendrá que dar aviso por parte de los fedatarios públicos, sobre las empresas que hayan constituido y que tengan como objeto realizar actividades relacionadas al sector energético, cualesquiera sean éstas.*
- F. Reforma a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, para que la misma defina de manera específica los montos a negociar, pues si bien la Ley estipula regalías con porcentajes fijos, tal y como lo señala FUNDAR (2014), queda a discreción de la SHCP incluirlas o no.*

7. Política Pública/Privada – Conflicto de Intereses:

Para efecto de inhibir los actos corruptivos en las actividades que involucran al sector energético, se esgrime necesario combatir los casos de conflicto de interés, tanto en los casos que involucran a servidores públicos como en aquellos entre particulares.

Existen diversos casos en los que se puede dar conflicto de interés. Entre ellos, nos encontramos que la designación de los órganos de control interno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones el titular será propuesto por la Cámara de Diputados y los comisionados propuestos por el Presidente y ratificados por el Senado. La autonomía técnica y de gestión de la ASF está sujeta a la Cámara de Diputados, lo que perjudica su propia autonomía y provoca que no se perciba como autoridad independiente con autonomía para rendición de cuentas. Los órganos de fiscalización y control interno propuestos, son juez y parte en el procedimiento, lo cual los puede hacer caer en conflicto de intereses. Asimismo, el conflicto puede presentarse, cuando un servidor público facilite o autorice un contrato en materia energética a aquellos familiares, amigos o incluso compañeros de partido político.

Para efecto de corregir lo anterior, proponemos:

A) Aplicación de figuras equivalentes a la Excusa y Recusa utilizadas en la impartición de justicia. Por ejemplo, un Juez en materia civil que tiene algún interés en el caso que se le presenta, o que se encuentra frente a un asunto que involucra cuestiones personales debe excusarse del conocimiento del mismo y cuando no lo hace, cualquiera de las partes involucradas en el proceso puede solicitar su remoción como juzgador del caso en cuestión por cuestiones de conflicto de interés, para efecto de que se abstenga de conocer el caso.

Equiparable a lo anterior, creemos que para inhibir el conflicto de interés, deben instaurarse figuras parecidas en materia administrativa, que sean aplicables tanto en contra de servidores públicos como de particulares, involucrados en asuntos de materia energética, en donde el funcionario público que atienda un asunto en materia energética, decida excusarse del mismo por razón de conflicto de interés y cuando no lo haga, cualquier de las partes involucradas en la transacción pueda solicitar su remoción.

B) Reforma legal que prevea que los órganos de control y fiscalización, tales como los mencionados previamente no sean juez y parte, es decir, que los mismos, o tengan plena autonomía de decisión y sean independientes o que sean desaparecidos, pues es evidente que dependen de otras instancias que los pone en conflicto de interés.

8. Política Pública/Privada – Canales de denuncia:

Para efecto de erradicar la corrupción tanto en el sector público como en el privado en materia energética, creemos que los empleados de ambos, son pieza clave en la estrategia. Por lo cual, en atención a las mejoras prácticas propuestas por la OCDE, creemos conveniente proponer lo siguiente:

Institucionalización, mediante la expedición de una Ley, de los mecanismos denominados en el ámbito internacional como “whistleblowers”, que son canales de denuncia de actos de corrupción, aplicables tanto en el sector privado como en el público, que permiten al empleado de cualquier nivel, por estar de manera más cercana a las situaciones en que pueden incurrir los hechos, denunciar de manera anónima y confidencial y sin exponer su seguridad, a quien descubra que esté realizando actos de corrupción.

Según la OCDE (s.f.), es necesario promover entre los empleados la obligación de reportar las malas acciones en que estén incurriendo otros, obligándose por ley, tanto las empresas como las dependencias correspondientes de proteger a dichos empleados cuando lo hagan, pues es un mecanismo de gran valor e importancia para erradicar la corrupción en ambos sectores, pues tanto en el sector público como en el privado permite que los empleados denuncien este tipo de conductas nocivas, sin que tengan que temer por represalias.

9. Política Pública/Privada – Cabildeo (“Lobbying”):

Según el autor Ignacio González, “el cabildeo ayuda a dinamizar los procesos de toma de decisión política, lo que no descarta la posibilidad de aplicar el procedimiento a los asuntos de empresa...” (2008).

Según la OCDE (s.f.), el cabildeo influye de gran forma en la elaboración de leyes y políticas públicas, por lo cual debe ser regulado, para efecto de garantizar la transparencia, integridad y justicia en la elaboración de leyes y políticas públicas, debido a que es necesario para salvaguardar el interés público, reducir la corrupción y el conflicto de intereses de actores con alto poder. Creemos que el cabildeo debe ser regulado por lo cual proponemos lo siguiente:

Expedición de una Ley Nacional de Cabildeo, así como las correspondientes leyes locales, que expongan específicamente las características y alcances de éste, pero que sobre todo limite los poderes de influencia de los poderes fácticos, mediante el establecimiento de lineamientos y límites. Proponemos que cuando se trate de asuntos de interés nacional o que sean relevantes para el desarrollo, mejora y crecimiento del país, ya sea en el sector energético o no, la ley específicamente establezca que los legisladores no deberán ceder ante presiones de los cabilderos.

10. Política Pública/Privada – Observatorio Nacional:

En base al análisis presentado y a las propuestas de políticas públicas tanto en el sector público como privado, consideramos que para que sean efectivas y cumplidas se requiere de un órgano ciudadano autónomo facultado jurídicamente para regular y fungir como ente juzgador de los actos de corrupción en materia del sector energético. Por lo tanto, proponemos que cuente con las siguientes facultades y estructura:

- a) *Se debe crear por decreto de ley.*
- b) *Debe tener una estructura colegiada.*
- c) *Deberá contar con personalidad y patrimonio propio, el cual estará integrado en parte por un Fondo compuesto por recursos provenientes de las sanciones por actos de corrupción que aplique y además, por ley, deberá recibir recursos no condicionados del presupuesto Federal.*
- d) *La rendición de cuentas será directamente a los ciudadanos, sin que el gobierno federal intervenga.*
- e) *Se someterá a auditorías por parte de organismos internacionales para que los índices de corrupción de México disminuyan y para demostrar que México está cumpliendo con los compromisos firmados internacionalmente.*

- f) *Debe contar con un mínimo de 13 miembros en donde el presidente de manera mancomunada con quien funja como secretario en ese momento, tengan voto de calidad en caso de empate.*
- g) *La designación de los miembros será por convocatoria pública organizada por organismos nacionales reconocidos y certificados internacionalmente. Es decir, quien desee ser miembro deberá acreditar las características que a continuación se desglosan, así como exponer sus motivos y programa de acción.*
- h) *Los miembros deben tener las siguientes características:*
- i. Mayores de 30 años, quienes deberán ser ciudadanos destacados y reconocidos por la sociedad en su ámbito profesional.*
 - ii. Deben de acreditar experiencia comprobable y con estudios mínimos de posgrado.*
 - iii. Deben ser reconocidos por su calidad ética y moral.*
 - iv. Deben de justificar públicamente las razones por las cuales desean postularse.*
 - v. No podrán haber fungido como servidores públicos ni haber sido miembros de partidos políticos durante los últimos cinco años.*
 - vi. No podrán ser familiares en ningún grado con servidores públicos o miembros de partidos políticos con intereses o relaciones en el sector energético.*
 - vii. Deben de demostrar poseer una educación cultural universal y servicial.*
- i) *Una vez postulados ante los organismos nacionales, serán elegidos por los ciudadanos de manera democrática.*
- j) *El órgano no admitirá la contratación de familiares de ningún grado, sin importar las áreas.*
- k) *Programas de acción del observatorio:*
- i. La implementación de un sistema digital de denuncias anónimas que permita en tiempo real registrar eventos corruptivos efectuados tanto por particulares como por funcionarios públicos en el sector energético.*
 - ii. La implementación de un registro nacional de personas físicas y morales corruptas, así como de servidores públicos. El registro deberá precisar con toda claridad el nombre o razón social del involucrado, el ilícito en que incurrió, la sanción que se le impuso, su lugar de trabajo actual. El registro deberá poder ser consultable por cualquier persona y en cualquier momento.*
 - iii. Implementar un sistema digital de seguimiento y evaluación del procedimiento previo y posterior que se realice en cualquier tipo de actividad relacionada al sector energético. Dicho sistema deberá consolidar toda la información de manera*

enunciativa más no limitativa la relativa a las partes, la actividad que realizan, la conciliación de pagos en la materia que se haga entre el gobierno y el sector privado, así como la digitalización de cada documento. Cabe mencionar, que el sistema propuesto debe de contener toda la información de todos órganos o entidades involucrados, en especial las del sector energético en la plataforma y ésta deberá ser actualizada constantemente.

- l) Tendrá la facultad de investigar, recibir quejas y denuncias y turnarlas a la autoridad competente, así como, darles seguimiento.*
- m) Deberá exigir auditorías realizadas por organismos nacionales con certificación internacional para todos los procesos que se abran en relación a toda la actividad energética.*

VII. Conclusión

En virtud del análisis antes expuesto, es factible concluir que la competitividad económica, las instituciones democráticas, así como el sistema legal mexicano se han visto especialmente debilitados por la corrupción propiciando el fortalecimiento de un gobierno irrespetuoso de la ley que celebra la impunidad y la falta de transparencia, así como el desarrollo de una sociedad que al regocijarse en los beneficios personales que le proporciona la corrupción, termina socavando y aminorando la fuerza del ordenamiento legal mexicano.

En el mismo tenor, el sector energético se ha visto especialmente afectado y del análisis previamente presentado se concluye que dentro de la legislación energética mexicana existe un conflicto de intereses, lenguaje amplio y ambiguo, un gran distanciamiento entre las sanciones, transparencia como fin, y una falta de políticas y mecanismos. Los tiempos, los procesos y los beneficios económicos son tan trascendentales que solamente provocan que la competencia se haga desleal y que quien más pueda más obtenga, brindando espacios idóneos para actos de corrupción. México está impregnado de corrupción y a pesar de que ha tenido una apertura en cuanto a transparencia, ésta no ha sido suficiente para contrarrestar los altos índices de actos corruptivos que se dan en los procedimientos, contrataciones y licitaciones relativas tanto al sector de hidrocarburos, electricidad, como el de energías renovables, lo que ha causado alertas entre las empresas internacionales que buscan invertir en dicho sector.

La carencia de cultura política y de legalidad abren las puertas para que la directriz del gobierno no sea transparente, honesto y dirigente. La falta de una estructura estricta conduce a un desentendimiento legal de todos los gobernados, pues así, se encuentra una manera de no atacarlas ni de respetar al gobierno. Lamentablemente la “corrupción en México no es una plaga en el sistema, sino que es de hecho, el sistema.” (Zaid, 2013). Creemos que las propuestas antes presentadas favorecen el avance y la mejora en los procesos que buscan contrarrestar y erradicar la corrupción. Es necesario una inclusión integral de todos los sectores políticos, sociales, culturales, económicos, educativos, así como la consolidación de una voluntad necesaria para corregir el rumbo de la situación.

Miles de leyes pueden ser reformadas o expedidas; toda la estructura puede ser transformada; pero, en tanto no haya una modificación en la voluntad política, en el entendimiento de para qué

son los servidores públicos, en el activismo de la sociedad para demandar a sus gobernantes prosperidad, honestidad, claridad y respeto, en la educación de la sociedad para cultivar valores y morales, en la ética en la profesión, en la seriedad en las responsabilidades y en un aprendizaje de la historia, entonces nada podrá erradicar la corrupción.

VIII. Bibliografía

Antón, J. (2014). El país más corrupto del mundo. *Forbes México*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.forbes.com.mx/el-pais-mas-corrup-to-del-mundo/>

Bors Borbéley-Pecze, T. (2014, Agosto 28). Manual for the renewal of the civil servants' examination and position management system in China. *China-Europe Public Administration Project II (CEPAII)*. Recuperado de: <http://www.cepa2.org/down/2014-12/Manual%20on%20Examination%20and%20position%20managment.pdf>

Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. Distrito Federal, México: IMCO-CIDE.

Comisión de ICC de Responsabilidad Empresarial y Contra la Corrupción y la Comisión de ICC de Derecho y Prácticas Mercantiles. (2012). *ICC Anticorruption Clause*. *Cámara Internacional de Comercio*. Recuperado de: <http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Areas-of-work/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Buisness-Ethics-Documents/ICC-Anti-corruption-Clause/>

Departamento de Cooperación Jurídica. (2011). Convención Interamericana. *Organización de Estados Americanos*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: http://www.oas.org/juridico/spanish/corr_ante.htm

Estévez, A. M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29) 43-85. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29002904>

Flores V., M. & Espejel M., J. (2008). Corrupción y transparencia: una aproximación desde la filosofía política de Immanuel Kant. *Espacios Públicos*, 11(21) 44-63. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602104>

Fondo Monetario Internacional (2007). *Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales*. Recuperado de: <http://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2007/101907gs.pdf>

FUNDAR (2014). La Reforma Energética en México: retrocesos en la gobernanza democrática de los recursos naturales. *FUNDAR, Centro de análisis e investigación*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://fundar.org.mx/la-reforma-energetica-en-mexico-retrocesos-en-la-gobernanza-democratica-de-los-recursos-naturales/>

GAN Integrity Solutions. (2015) Business corruption in México. *Business Anti-Corruption Portal*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/mexico/show-all.aspx>

García Gibson, R. (2013). *Economía y Finanzas: Hacia un control de confianza eficiente*. *Forbes*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.forbes.com.mx/hacia-un-control-de-confianza-eficiente/>

Gobierno de la República. (s.f.). *Reforma Energética*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/explicacion.pdf>

González, I. (2008). El cabildeo y la comunicación organizacional. *Razón y Palabra*, 13(63) Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199520798025>

Honorable Congreso de la Unión. (27 de Mayo de 2015). Decreto Reforma Constitucional en materia de Combate a la Corrupción. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

Jaime, E., García, M., & Avendaño, E. (n.d.). Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos. *México Evalúa*. Recuperado de: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/cuaderno-06.pdf>

Mariana, G., & Avendaño, E. (Noviembre de 2012). ¿Cómo controlar la corrupción en México? *México Evalúa*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://mexicoevalua.org/2012/11/mexico-evalua-corrupcion-impresion/>

Natural Resource Governance Institute. (2013) *México*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/mexico/overview>

OCDE. (1997, Diciembre 17). OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

OCDE. (2011). Asset Declaration for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption. *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

OCDE. (2015). Estudios Económicos de la OCDE MÉXICO. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

OECD (2015), Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development. *OECD Publishing*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>

OECD. (s.f.) Lobbying. *OECD, Best policies for better lives*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying.htm>

OECD. (s.f.) Whistleblower protection. *OECD, Best policies for better lives*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection.htm>

Oficina de Ética Gubernamental. (s.f.) Estándares de Conducta Ética para Empleados del Poder Ejecutivo de Estados Unidos de América. *United States Office of Government Ethics*. (n.d.). Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.oge.gov/Laws-and->

Regulations/OGE-Regulations/5-C-F-R--Part-2635---Standards-of-ethical-conduct-for-employees-of-the-executive-branch/

Organización de las Naciones Unidas. (2010) Código de Conducta Internacional para los Titulares de Cargos Públicos. *United Nations Public Administration Programme* Recuperado de: <http://www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/InternationalCodeofConduct/tabid/1290/language/en-US/Default.aspx>

Organización Nacional Anticorrupción. (20 de Octubre de 2015). Infografía: ¿Cómo controlar la Corrupción en México? *Organización Nacional Anticorrupción*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://oneamexico.org/como-controlar-la-corrupcion-en-mexico-es-es-el-estudio-completo-de-mexico-evalua/>

Presidencia de la República. (s.f.). Reforma energética. *Presidencia de la República*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!leyes-secundarias>

Procuraduría General de la República. (s.f.). Centro de Evaluación y Control de Confianza. *Procuraduría General de la República*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/Evaluacion-y-Control-de-Confianza.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013, Octubre). Hacia una primera reflexión: Sobre políticas anticorrupción: Algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina. *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/politicasACespanol_0.pdf

Public Service Commission of Canada. (2014, Octubre 1). *Public Service Entrance Exam 371*. *Public Service Commission of Canada*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.psc-cfp.gc.ca/ppc-cpp/psc-tests-cfp/psee-eefp-371-eng.htm>

PWC. (2014). *Encuesta sobre delitos económicos 2014*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <https://www.pwc.com/mx/es/servicios-forenses/archivo/2015-04-encuesta-delitos.pdf>

Revenue Watch Institute. (2013) *Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales, una evaluación de la transparencia y rendición de cuentas en los sectores petrolero, gasífero y minero*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013_Spa_0.pdf

Sarquis, D. (2008). Raíces históricas del problema de la corrupción en México. *Razón y Palabra*, 13(62). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199520738017>
Secretaría de Energía. (2014). Principales Características de la Reforma Energética. *Secretaría de Energía - Prensa*. Recuperado de: http://sener.gob.mx/res/prensa/Reforma_Energetica-principales_caracteristicas.pdf

Transparency International. (2013). National Results. *The Global Corruption Barometer 2013*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>

Transparency International. (2014). Corruption Perceptions Index: Results. *Transparency International, the global coalition against corruption*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

Transparency International. (2015). How do you define corruption?. *Transparency International, the global coalition against corruption*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). Corruption - United Nations Convention Against Corruption. *Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). UNODC y Corrupción. *Oficina de Enlace y Parteneriado en Brasil*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/>

Whitton, H. (Febrero de 2001). Implementing Effective Ethic Standards in Government and Civil Service. *Organization for Economic Coperation and Development*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>

World Economic Forum. (2015). Competitiveness Rankings. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Recuperado el 15 de octubre de 2015 de: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>