

# El conflicto de interés y su regulación en órganos colegiados cuasi-jurisdiccionales: El caso del IFAI

Francisco CISCOMANI FREANER<sup>1</sup>

## Sumario:

- Introducción. I. Facultades del pleno del IFAI y regulación en materia de conflicto de interés.  
II. Causales de conflicto de interés, impedimentos objetivos y subjetivos.  
III. Recusación en las leyes administrativas aplicables a conflicto de interés.  
IV. Procedimiento ad-hoc en el caso de impedimentos, excusas y recusaciones.

## Introducción

EL 22 de noviembre del año 2006, mediante Acuerdo ACT/22/11/2006.05.02 del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y con tres votos a favor y dos en contra de los comisionados que integraban ese órgano colegiado, fue aprobado el “Acuerdo que fija las reglas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones”.

La parte medular de la discusión radicó en cinco aspectos fundamentales:

- La posibilidad de que se regulará de manera integral la materia de conflicto de interés, incluidos impedimentos, excusas y recusaciones, sin atender necesariamente a lo dispuesto por leyes administrativas federales aplicables en ese respecto.
- La propuesta de que los comisionados del Pleno del IFAI estuvieran en aptitud de recusarse entre sí.
- El potencial rompimiento del quórum, la extensión de plazos o la invalidez de las resoluciones de los asuntos sometidos al órgano colegiado, ante excusas de sus miembros o las potenciales recusaciones de las partes en un procedimiento.
- La naturaleza de los asuntos que atiende el pleno del IFAI que resuelve un diferendo con respecto al acceso a información y documentos en posesión de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

---

<sup>1</sup> Secretario de Acuerdos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. El autor ha ocupado diversos cargos en la administración pública federal en las secretarías de Hacienda y Comercio, y se ha desempeñado como consultor en el sector privado. Es abogado por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, A.C. y ha realizado estudios de doctorado por investigación, maestría y especialidad en México, Francia y los Estados Unidos de América. Su opinión es personal y puede no coincidir con la de dicho Instituto, incluidos los propios comisionados.

- La implementación de un procedimiento ad-hoc susceptible de aplicarse al pleno del IFAI que sesiona semanalmente, donde el superior jerárquico es ese órgano colegiado y no una instancia unipersonal.

El presente trabajo tiene por objeto analizar, desde un punto de vista eminentemente práctico, el marco normativo aplicable al IFAI y las posibles razones que motivaron a la expedición del “Acuerdo que fija las reglas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones”.

## I. Facultades del Pleno del IFAI y regulación en materia de conflicto de interés

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) no establece regulación alguna en materia de conflicto de interés. Entre las atribuciones del pleno del IFAI, reguladas en el artículo 37 de la LFTAIPG, no se encuentra referencia explícita o implícita que aborde esa situación. El reglamento de la LFTAIPG y el decreto –de creación- del Instituto, que lo constituye como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, tampoco refieren a disposición alguna que pueda considerarse como base para regular lo conducente.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hacen referencia alguna en materia de impedimentos o conflictos de interés.

El artículo 37 de la LFTAIPG en su último párrafo dispone que el Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

El artículo 8 del Reglamento Interior del IFAI dispone que: “El Pleno es la autoridad frente a los comisionados en su conjunto y en lo particular, y sus resoluciones son obligatorias para éstos, sean ausentes o disidentes al momento de tomarlas.” Adicionalmente, el artículo 10, primer párrafo del Reglamento Interior del IFAI establece que: “Las decisiones y resoluciones se adoptarán al menos con tres votos en el mismo sentido salvo en lo que respecta a los recursos de revisión, de consideración y procedimientos de verificación de falta de respuesta, las cuales podrán tomarse con el voto de la mayoría de los comisionados presentes.” Al establecerse como la “autoridad”, puede concluirse que el Pleno se constituye como el superior jerárquico.

Los ordenamientos legales que se refieren de una u otra forma a causales de impedimentos y excusas que se generan por potenciales conflictos de interés, y que resultan aplicables a la Administración Pública Federal, son las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo, de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. No obstante, este último ordenamiento no serviría a los propósitos de regular los impedimentos y excusas por potenciales conflictos de interés, ya que de acuerdo al artículo 11, fracción X se requiere ser un servidor público miembro del Servicio Profesional de Carrera. Los comisionados del IFAI, en función de su nivel y la naturaleza de sus nombramientos por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal y la no objeción del Senado de la República, no formarían parte de dicho servicio, incluido el que pudiera aplicar la institución como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que el reglamento interior del IFAI, que regula la actuación de los comisionados, refiere el posible conflicto de interés únicamente en los artículos 14 y 18, fracción X, los cuales precisan:

Artículo 14. En caso de presunción de conflicto de intereses respecto de un asunto que sea sometido al Pleno, éste resolverá si el comisionado deberá de abstenerse de conocer del mismo, opinar y votar.

Artículo 18. Los comisionados tendrán las siguientes atribuciones:

...

X. Plantear oportunamente ante el Pleno el eventual conflicto de interés;

Estas disposiciones están referidas a todo tipo de asuntos; sin embargo, a la fecha los artículos citados han sido aplicados de manera muy concreta por los comisionados, en las sesiones del Pleno del IFAI, para excusarse de conocer, tramitar y participar en la resolución de recursos de revisión y otros procedimientos como la verificación de la falta de respuesta de los sujetos obligados de la LFTAIPG.

Siendo que las disposiciones legales no regulan el posible conflicto de interés, ni otorgan facultades al Pleno del IFAI para determinar lo conducente a través de lineamientos u otro tipo de disposiciones administrativas, y que el reglamento interior del IFAI es muy escueto y constituye una mera referencia, la regulación correspondiente debe encontrarse en la legislación administrativa aplicable, ya sea supletoria, como es el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien en lo que respecta a responsabilidades administrativas, como es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se debe resaltar que en ningún caso se puede interpretar que existen facultades del Pleno del IFAI para regular la materia de conflicto de interés –por ejemplo, estableciendo causales de impedimentos y excusas-, cuando ello está legislado en las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. No obstante, dada la naturaleza colegiada del Pleno del IFAI, éste podría adaptar los procedimientos correspondientes respetando lo establecido en las leyes citadas en lo que respecta a las causales de impedimentos y excusas, así como la recusación, en su caso.

Como es sabido, nuestro régimen de facultades limitadas y expresas ordena a las autoridades actuar dentro del ámbito de sus atribuciones, de manera que aunque no haya algún precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, ésta no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte. Al respecto, desde hace medio siglo existe un criterio judicial en la Tesis aislada con número de registro 343,429, 5ª Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CVI, noviembre de 1950. p. 2075, que sostiene: "...nuestro régimen de facultades limitadas y expresas ordena a las autoridades actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no haya algún precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, ésta no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte."

## La regulación aplicable a conflicto de interés

En materia de derecho administrativo, que incluye la legislación en transparencia y acceso a la información, como en otras, la regulación en materia de conflicto de interés –sea excusa o recusación– es y debe ser definida única y exclusivamente por el legislador a través de una ley o varias leyes. Si bien una ley puede hacer referencia a conflictos de interés de manera general y remitir a un reglamento cuestiones específicas, el punto de partida estaría en la primera.

En otras palabras, las causales o impedimentos en materia de conflicto de interés, así como los procedimientos de excusa y, en su caso, recusación, sólo pueden estipularse en una disposición de orden legislativo, por lo que no cabría regular otras causales ni procedimientos que no estableciera una ley o leyes; así no resulta procedente que disposiciones secundarias distintas a una ley regularan el conflicto de interés, a menos que ello fuera para precisar algunos aspectos, sobre todo de procedimiento, atendiendo a la naturaleza de la institución de que se trata, como podría ser el caso de un órgano colegiado como el Pleno del IFAL.

## Leyes administrativas aplicables a conflicto de interés

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aplicable supletoriamente a la legislación en transparencia y acceso a la información en virtud de los artículos 2 de esta última y el 7 del reglamento de la LFTAIPG, y regula el posible conflicto de interés en los artículos 21 a 27 y 47.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Artículo 21.- Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:

I. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado;

II. Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

III. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;

IV. Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;

V. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;

VI. Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto; y

VII. Por cualquier otra causa prevista en ley.

Artículo 22.- El servidor público que se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, tan pronto tenga conocimiento de la misma, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes. Cuando hubiere otro servidor público con competencia, el superior jerárquico turnará el asunto a éste; en su defecto, dispondrá que el servidor público que se hubiere excusado resuelva, bajo la supervisión de su superior jerárquico.

Artículo 23.- La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

Artículo 24.- El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causales de impedimento a que se refiere el Artículo 21 de la presente Ley, ordenará que se inhíba de todo conocimiento.

Artículo 25.- Cuando el servidor público no se inhíba a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula, por un lado, las causales que dan lugar al conflicto de interés y, por el otro, los procedimientos correspondientes a la excusa y recusación. Asimismo, de una lectura atenta a las disposiciones citadas se concluye que esta legislación supletoria se orienta a que los casos de conflicto de interés sean resueltos de manera casuística.

No se omite señalar que el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece diversas causas de potenciales conflictos de interés como impedimentos. Las causales que resultan aplicables en materia de resolución de procedimientos administrativos como los que resuelve el pleno del IFAI están en las fracciones XI y XXII, sin perjuicio de otras que resultaran procedentes.<sup>3</sup>

Tal y como sucede en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece los supuestos que implicarían un eventual conflicto de interés. Asimismo, esta última marca un procedimiento a seguir en caso de que se presente esa circunstancia. Por último, es evidente que los casos deben resolverse de manera casuística.

## II. Causales de conflicto de interés, impedimentos objetivos y subjetivos

Con respecto a las causales que dan lugar al conflicto de interés, el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece supuestos específicos que pueden distinguirse entre aquellos de apreciación objetiva y los que requieren un análisis subjetivo.

---

Artículo 26.- La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes. Al día siguiente de integrado el expediente con la documentación a que se refiere el párrafo anterior, el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior resolverá en el plazo de tres días lo procedente. A falta de informe rendido por el recusado, se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

Artículo 27.- Contra las resoluciones adoptadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra la resolución que dé por concluido el procedimiento.

Artículo 47.- Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

<sup>3</sup> Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

...  
XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

...  
XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

...

## Objetivos

- Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél.
- Sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado.
- Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo.
- Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento.
- Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata.
- Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto.
- Por cualquier otra causa prevista en ley.

Debe hacerse notar que en la mayoría de los casos las causales de impedimento por conflicto de interés son apreciables a primera vista y fácilmente comprobables; es decir, se tiene o no un interés directo o indirecto en un asunto –por ejemplo, al ser accionista de una empresa o haberse promovido un procedimiento similar al que se resuelve-; se es un administrador –o consejero- de una sociedad o institución; se tiene o no un litigio pendiente con alguna de las partes; hay interés del cónyuge o de algún pariente, o bien se tiene parentesco con alguno de los involucrados o sus representantes; se es testigo o perito o se presta algún servicio –sea cual fuere, remunerado o no-; otra prevista en una ley –como ser ministro de culto.

Por otro lado, se destaca el hecho de que las causales subjetivas requieren un análisis mayor, pero también requiere ser aprobado caso por caso. Ante la presunta existencia de una amistad o enemistad con alguna de las partes, el servidor público que invoca esa situación para excusarse debe probar o, al menos, expresar lo conducente para que la causal sea valorada y aprobada. Por otro lado se tiene que esta causal obedece en gran medida a un aspecto de apreciación personal, íntima y unilateral de quien la invoca.

## Subjetivos

- Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece diversas causas como impedimentos que pueden apreciarse de manera objetiva.

- Interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, 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, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el apartado inmediato anterior.

### III. Recusación en las leyes administrativas aplicables a conflicto de interés.

En los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, un interesado que promueve una recusación es una de las partes –promovente, por ejemplo. De una correcta interpretación del concepto interesado del artículo 25 del ordenamiento citado, establece: “Cuando el servidor público no se inhibiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación”, se tiene que dicho interesado sería siempre una de las partes que tiene interés –legítimo- en el asunto de que se trate.

Por lo anteriormente expresado, para el caso del IFAI es posible concluir que otro comisionado no puede ser considerado como interesado en un determinado recurso de revisión o procedimiento resuelto por el Pleno del IFAI, puesto que de ser así podría decirse que dicho comisionado tiene algún interés en el caso, cuestión que lo situaría a su vez y de manera inmediata en una causal de conflicto de interés. Esto es así, porque la ley define como interesados a los promoventes de un trámite o procedimiento, es decir, a aquella persona que ostenta un interés legítimo en un procedimiento administrativo y, por ello, está legitimada para intervenir en él como parte del mismo pero no como juzgador.

Cabe señalar que en esa misma línea se encuentra la legislación que regula a los órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación -Tribunales Colegiados de Circuito, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-; esto es, no prevén que un par pueda recusar a otro, sino que sólo las partes de un procedimiento pueden promover la recusación de un funcionario judicial (servidor público). En este sentido se encuentran los criterios judiciales que a continuación se citan:

**Recusación.** La recusación no es un recurso, puesto que no es un medio de impugnación que tenga como finalidad la de revocar, modificar o nulificar una resolución judicial, sino que es un derecho concedido a las partes cuyo efecto es el de suspender las funciones del juez recusado.

Tesis aislada con número de registro 211861, 8ª Época, T.C.C., Semanario Judicial de la Federación, Tomo XVI, julio de 1994, p. 770.

Recusación, causales de. deben probarse plenamente. En la recusación que hacen valer las partes en los juicios federales, en contra de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, corresponde al formulante de la misma probar plenamente la causal invocada, con mayor razón cuando es negada por el funcionario judicial y no se aprecia motivo legal alguno para que éste deje de conocer el asunto en que se planteó.

Tesis aislada CIV/89 con número de registro 207295, 8ª Época, 3ª Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Primera parte, julio a diciembre de 1989, p. 255.

Recusación. La recusación es un derecho que la ley da, en los juicios, exclusivamente a las partes.

Tesis aislada con número de registro 288909, 5ª Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, p. 695.

## Regulación de excusas y recusaciones en otros entes colegiados

En lo que respecta a la regulación de excusas y recusaciones en otros entes colegiados federales, se exponen de manera sucinta los resultados de una revisión de las disposiciones legales aplicables en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Federal de Competencia (COFECO), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

### SCJN

En el caso del máximo tribunal del país, se observa que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula los impedimentos y excusas de los Ministros de la Corte. Las disposiciones en comento, en ninguna parte establecen que los ministros se pueden recusar entre ellos, es decir, los impedimentos son planteados por las partes –interesados– dentro del procedimiento y nunca por los miembros del órgano colegiado.

Vale la pena aclarar que dentro del Poder Judicial de la Federación no existe la figura en la que sean los propios juzgadores quienes recusen a un miembro de un órgano colegiado, sino únicamente la posibilidad de que la excusa sea solicitada por algún miembro de dicho poder tratándose de sí mismo, quedando siempre a la determinación que sobre ella haga un órgano colegiado.

## COFETEL y CRE

Respecto de la COFETEL y la CRE es pertinente comentar que estos entes son órganos desconcentrados de las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Energía (SENER), respectivamente y, por lo mismo, se encuentran sujetos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual regula las excusas de servidores públicos que se presentan de manera unilateral, así como las recusaciones que en su caso interponen las partes -interesados- en un procedimiento administrativo cualquiera, sin que dentro de ese ordenamiento prevea que la recusación pueda darse entre los miembros de un órgano colegiado.

## COFECO

La COFECO se encuentra regida de manera distinta a los anteriores órganos desconcentrados, ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye la materia de competencia económica en su artículo 1, tercer párrafo. En ese sentido, la legislación especial es la Ley Federal de Competencia Económica, que en su artículo 26, segundo párrafo, regula el impedimento de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia como una referencia: “Los comisionados... estarán impedidos para conocer de asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos del Reglamento de esta Ley.” Así, la referida Ley regula de manera genérica las excusas y, al igual que otros ordenamientos legales como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone que será el comisionado quien deberá de excusarse de conocer ciertos asuntos, pero no establece que otro comisionado podrá recusar a otro miembro del Pleno. Sin embargo, se destaca que la regulación secundaria está en el reglamento interior de dicha Comisión y no en el de la Ley. No se tiene conocimiento que esto haya sido cuestionado en el poder judicial.

## TFJFA

Al TFJFA le son aplicables, entre otras disposiciones, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Ley Orgánica del TFJFA y el Reglamento Interior del TFJFA. En el mismo sentido, las disposiciones en cita establecen los supuestos donde los Magistrados deben excusarse, sin que exista ninguna disposición específica que permita que un Magistrado recuse a otro de sus pares.

## Superior jerárquico en las leyes administrativas aplicables a conflicto de interés

Vale la pena aclarar que, en principio, las disposiciones citadas, particularmente las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regulan el conflicto de interés partiendo de la base de que existe un superior jerárquico con respecto a un servidor público subordinado que manifiesta una excusa o es recusado por una de las partes -interesados- en un procedimiento administrativo cualquiera, entendido éste en sentido amplio como trámite, promoción o una cuestión jurisdiccional, entre otros.

Debe reconocerse que las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no parecen referirse a organismos como el IFAI, cuya naturaleza es colegiada. La mención de superior jerárquico en esa y otros ordenamientos legales, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, implica una relación de subordinación entre dos servidores públicos –personas físicas– cuyas funciones son unipersonales.

Debe retomarse lo que ya se expuso con respecto a los artículos 8 y 10 del Reglamento Interior del IFAI en el sentido de que el pleno del IFAI es la autoridad frente a los comisionados, una vez que ha adoptado la resolución sobre cualquier asunto, incluidos aquéllos relacionados con conflicto de interés.

Asimismo, dado que en términos de los artículos 14 y 18, fracción X del Reglamento Interior del IFAI los comisionados están obligados a plantear un eventual conflicto de interés y que el Pleno resuelve lo conducente, se puede interpretar que, para el caso de excusas –unilaterales– de un comisionado, el Pleno es ese superior jerárquico.

En la misma situación se encontraría el caso en que una de las partes, es decir, los interesados –definidos por el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo– plantearan una recusación de uno de los comisionados en los términos del artículo 25 de ese ordenamiento.

#### IV. Procedimiento ad-hoc en el caso de impedimentos, excusas y recusaciones

Para efectos de diseñar un procedimiento ad-hoc aplicable en el caso de impedimentos, excusas y recusaciones, se debe tomar en consideración que no tiene caso regular lo que ya está establecido en las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuanto a las causales de impedimentos y los procedimientos correspondientes, haciendo énfasis especialmente en el hecho de que los asuntos deben resolverse caso por caso.

En principio, y como sucede en este tipo de situaciones, bastaría establecer reglas aplicables al procedimiento, incluso autocontenidas, siempre que incorporen lo dispuesto en la legislación aplicable, con variaciones mínimas y que permitan adaptarlas a la realidad de un organismo como el IFAI –por ejemplo, el hecho de que el Pleno sesiona semanalmente.

En los siguientes apartados se hará una exposición del caso específico del IFAI.

#### Escenarios posibles de conflicto de interés

En el caso del IFAI y la resolución de recursos de revisión y otros procedimientos se distinguen dos posibles escenarios:

- a) Excusa unilateral de un comisionado: la de un comisionado que decide plantear una excusa de manera unilateral, y

b) Recusación de las partes de uno [o más] comisionado[s]: la de alguna de las partes en los procedimientos que resuelve el Pleno, que promueve una recusación de un –o más- comisionado(s), sean ponentes o no.

En el primer caso, tanto el Reglamento Interior del IFAI como las disposiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dejan al comisionado -servidor público- la facultad u obligación de manifestar ante un superior jerárquico un eventual conflicto de interés, en atención a las circunstancias de cada caso. En este caso el superior jerárquico sería el Pleno del IFAI que resolvería lo conducente.

En el segundo caso, si alguna de las partes en los procedimientos que resuelve el Pleno del IFAI planteara un conflicto de interés con respecto a un comisionado, la decisión sobre su excusa o impedimento sería sometida a la discusión y, en su caso, aprobación del órgano colegiado.

Como ya se comentó, el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que un interesado que promueve una recusación es una de las partes. De una correcta interpretación del concepto interesado en el artículo 25 del ordenamiento citado se tiene que éste sería siempre una de las partes.

En todo caso, es necesario evaluar de manera casuística las circunstancias de cada asunto, sea que lo plantee el comisionado que considere estar en una causal de posible conflicto de interés, o bien las partes en los procedimientos que resuelve el Pleno, para ser discutido y aprobado por el órgano colegiado.

Las referencias judiciales más cercanas e importantes relacionadas con el posible conflicto de interés están determinadas en materia de amparo, donde dicho conflicto ha sido interpretado como un impedimento por el cual es necesario privar de sus atribuciones a una persona –por ejemplo, un servidor público que decide de manera unipersonal o como miembro de un órgano colegiado que dirimen una controversia-, para conocer y participar en la resolución de una controversia de terceros. El poder judicial, institución que por excelencia resuelve el mayor número de controversias en el país, actúa de manera casuística y examinando las circunstancias de cada caso.

Es conveniente aclarar que no existe jurídicamente la posibilidad de que alguno de los miembros del Pleno del IFAI planteara un conflicto de interés con respecto a otro comisionado; debe reconocerse que, en los términos del artículo 8, fracciones VII y XVIII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,<sup>4</sup> cualquier servidor público, incluidos los comisionados del

---

<sup>4</sup> Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

...  
VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió el orden y al interesado;

...  
XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

IFAI, podrían comunicar por escrito al titular de una institución –sea el comisionado presidente o el Pleno, por ejemplo-, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, para que se tomen las medidas pertinentes, o bien denunciar por escrito ante la Secretaría de la Función Pública o el órgano interno de control, un acto u omisión que pueda constituir responsabilidad administrativa. En el primer caso, es evidente que se trata de un señalamiento que hace un servidor público con respecto a las órdenes que recibe de su superior jerárquico, por lo que no cabría considerar en ningún sentido que ello pudiese interpretarse como una recusación. En el segundo caso es obvio que se trata de una denuncia.

## Procedimiento de excusa y recusación

El procedimiento de excusa y recusación es también algo que se encuentra definido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; como se comentó anteriormente se vislumbran dos posibles escenarios: excusa unilateral y recusación de las partes.

LFPA	Tipo	Procedimiento
<p>El servidor público que se encuentre en alguna de las circunstancias... se excusará de intervenir... y lo comunicará a su superior inmediato... El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causales de impedimento a que se refiere el Artículo 21 de la presente Ley, ordenará que se inhiba de todo conocimiento.</p>	<p>excusa unilateral</p>	<p>Se resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes... Cuando hubiere otro servidor público con competencia, ... [se turnará] el asunto a éste...</p>
<p>Cuando el servidor público no se inhiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.</p>	<p>recusación de las partes de un [o más] comisionado[s]:</p>	<p>La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico... expresando la causa ... en que se funda, acompañando... las pruebas pertinentes. Al día siguiente... el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior resolverá en... tres días... A falta de informe [d]el recusado, se tendrá por cierto el impedimento...</p>

Debe destacarse que en materia de recusaciones no se podría cumplir con el plazo de tres días que marca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debido a que el Pleno del IFAI sesiona semanalmente, por lo que, en este caso, cabría hacer algunas precisiones en el procedimiento y sus plazos, en el caso de que se planteara un conflicto de interés por algunas de las partes con relación a uno [o más] de los comisionado[s].

Además, al tratarse de asuntos relacionados con los procedimientos que resuelve el Pleno del IFAI en materia de recursos de revisión, de reconsideración y procedimientos de verificación de falta de respuesta, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento Interior del IFAI, las resoluciones correspondientes deben adoptarse con el voto de la mayoría de los comisionados presentes.

Por otro lado, cualquier regulación debe reconocer como impedimentos lo que previamente está definido en los artículos 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de otros aspectos contenidos en esas leyes.

## Observaciones importantes aplicables al procedimiento

Se debe hacer hincapié en tres aspectos medulares regulados por los artículos 23, 24 y 47 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de impedimentos, excusas y recusaciones:

- a) la intervención de un servidor público que tenga impedimento no implica necesariamente la invalidez del acto administrativo –como sería una resolución del Pleno;
- b) contra las resoluciones en materia de excusas y recusaciones no hay recurso alguno, y
- c) la tramitación de impedimentos, excusas y recusaciones no suspende el procedimiento principal de que se trate –como un recurso de revisión.

Vista la naturaleza colegiada de un órgano como el Pleno del IFAI, es evidente que, en caso de que uno de los comisionados tuviera un impedimento y participara en una resolución, ésta última no sería necesariamente inválida.

Por otro lado, en función de los plazos y procedimientos administrativos, que se distinguen por pretender ser más expeditos, es también claro que en el caso de que se presente una excusa o recusación la determinación correspondiente sería final y no admitiría impugnación alguna, además de que su tramitación no suspendería el procedimiento principal –por ejemplo, el de un recurso de revisión.

Adicionalmente, debe evitarse que el trámite a excusas y recusaciones tenga por efecto anular el quórum legal que se requiere para resolver recursos de revisión, de reconsideración, solicitudes de verificación de falta de respuesta y otros procedimientos administrativos; en esos casos, se debe disponer que el o los comisionados que se hubieren excusado o recusado resuelvan, bajo la supervisión del Pleno del IFAI.

## Acuerdo del Pleno del IFAI que fija las reglas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones

Para efectos de diseñar un procedimiento ad-hoc aplicable en el caso de impedimentos, excusas y recusaciones, se tomaron en consideración que no es necesario regular lo que ya está establecido en las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuanto a las causales de impedimentos y los procedimientos correspondientes, haciendo énfasis especialmente en el hecho de que los asuntos deben resolverse caso por caso.

Así, se planteó establecer un acuerdo del Pleno que estableciera las reglas aplicables en este respecto siempre que incorporaran lo dispuesto en la legislación aplicable, en este caso las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con variaciones mínimas que permitieran adaptar el procedimiento al hecho de que el Pleno sesiona semanalmente y que los comisionados contarán con un plazo razonable para manifestar -por ejemplo, dos días en lugar de uno- lo que consideren pertinente, ante una acusación de las partes en un procedimiento y entregarlo a los otros comisionados.

Así, en la sesión del Pleno del 22 de noviembre de 2006, mediante el Acuerdo ACT/22/11/2006.05.02, se aprobó el Acuerdo que fija las Reglas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones con los votos a favor de tres de los cinco comisionados y con dos votos en contra de los comisionados restantes. El texto de dicho Acuerdo se encuentra disponible en la siguiente liga electrónica: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/pot/marco normativo/&ca= AcuerdoConflictointeres.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/pot/marco%20normativo/&ca=AcuerdoConflictointeres.pdf). Dicho Acuerdo se encuentra como anexo al presente trabajo.

## Observaciones importantes en un procedimiento ad-hoc en el caso de impedimentos, excusas y recusaciones

Vale la pena comentar que en algunos casos de impedimentos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha establecido que si se atendieran en todos sus términos con respecto a varios de los miembros de las salas o del Pleno, se podría llegar al absurdo de que no podría existir un quórum legal para resolver las controversias. Es por ello que en esos casos dichos impedimentos no proceden y, en todo caso, se deja al arbitrio del juzgador solicitarlos y aprobarlos en su caso.

En lo que concierne al hecho de que las partes, en los procedimientos que resuelve el Pleno del IFAI, puedan plantear un conflicto de interés con respecto a un comisionado, debe tomarse en consideración que la LFTAIPG no tiene por objeto resolver conflictos entre un particular y un servidor público de la Administración Pública Federal. Ese ordenamiento es una legislación destinada a garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los sujetos obligados, incluida la Administración Pública Federal; al intervenir el Pleno del IFAI en una controversia, se resuelve un diferendo con respecto al acceso a información y documentos en posesión de una dependencia o entidad, sin referirse en lo más mínimo a quiénes son los titulares de éstas o de las diversas unidades administrativas que las conforman o a los solicitantes y posteriormente recurrentes.

Los intereses en juego son institucionales y no particulares de las partes, sean o no servidores públicos. Así, un eventual conflicto de interés por la amistad con un servidor público se antoja difícil, salvo que se solicite información personal del mismo; por el contrario, la amistad estrecha con un recurrente y otrora solicitante como parte en el procedimiento que se resuelve, hace más factible que un comisionado deba excusarse de conocer el asunto.

En el caso de las dependencias y entidades, cuando se resuelve una controversia, tanto el comisionado ponente como el Pleno del IFAI, a través de sus acuerdos y resoluciones, no interactúan con los titulares de unidades administrativas, menos aún con los secretarios o directores generales de entidades, sino con los encargados de las unidades de enlace y los miembros de los comités de información -que se conforman de manera tripartita-, quienes responden las solicitudes, revisan y pueden modificar las respuestas y contestan los requerimientos específicos del IFAI a través de pruebas y alegatos. Si bien en algunas audiencias y acuerdos de acceso a información clasificada se presenta el titular de una unidad administrativa, esto es para ilustrar mejor el caso concreto.

En la práctica, la supervisión opera en todos los casos y respecto a todos los aspectos de las resoluciones administrativas, por la naturaleza colegiada del Pleno. Un comisionado ponente, que en principio podría orientar una resolución en un sentido u otro, está regulado en sus actuaciones; así, cuando presenta un proyecto de resolución a consideración de los otros comisionados, quienes lo superan en número y pueden por mayoría acordar diferir la resolución, ampliar el plazo para resolver, ordenar que se realicen ciertos actos -como una audiencia o acceso a la información clasificada-, modificarlo substancialmente e, incluso, determinar exactamente lo contrario a lo proyectado. Por ejemplo, un proyecto de resolución de un recurso de revisión que confirma la clasificación y niega el acceso a la información, puede convertirse en una que desclasifique y ordene la entrega, en cuyo caso ésta es válida incluso para los disidentes y el propio comisionado ponente en los términos del artículo 8 del Reglamento Interior del IFAI.

## Anexo

### Acuerdo ACT/22/11/2006.05.02

### Acuerdo que fija las reglas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones

#### Capítulo I

#### Disposiciones Generales

##### Primera

##### Ámbito de aplicación

Las presentes reglas se acuerdan con fundamento en los artículos 37, fracciones II y XVI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y tienen por objeto regular los impedimentos, excusas y recusaciones de los comisionados en las que se resuelven recursos de revisión, de reconsideración, solicitudes de verificación de falta de respuesta y otros procedimientos administrativos, incluido el ejercicio de las atribuciones a que se refieren en la Ley citada, su Reglamento, el Reglamento Interior y demás disposiciones expedidas por el Instituto.

##### Segunda

##### Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento, el Reglamento Interior y el Decreto del Instituto, para efectos de las presentes reglas se entenderá como:

- a) excusa unilateral de un comisionado: la de un comisionado que decide plantear una excusa de manera unilateral;
- b) recusación de las partes de un [o más] comisionado[s]: la recusación que presenta alguna de las partes en los procedimientos que resuelve el Pleno, con respecto a uno –o más- de los comisionado(s), sean ponentes o no;
- c) partes: los interesados en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

d) procedimientos: los recursos de revisión, de reconsideración, solicitudes de verificación de falta de respuesta y otros de carácter administrativos, incluido el ejercicio de las atribuciones a que se refieren en la Ley y demás normatividad aplicable, y

e) impedimentos: los referidos en los artículos 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por los cuales un comisionado debe abstenerse de intervenir o conocer de un recurso de revisión, de reconsideración, solicitud de verificación de falta de respuesta u algún otro procedimiento administrativo.

## Capítulo II

### De las atribuciones y obligaciones del pleno y los comisionados

#### Tercera

#### Atribuciones del Pleno

1. El Pleno tendrá las siguientes atribuciones de conformidad con lo que dispongan las presentes Reglas:

a) valorar los impedimentos a partir de la excusa unilateral de un comisionado, y recusación de las partes de uno [o más] de los comisionado[s], y

b) resolver las excusas y recusaciones mencionadas

2. Las resoluciones de excusas y recusaciones se tomarán por mayoría de votos de los comisionados presentes. En caso de empate tendrá voto de calidad el comisionado Presidente; si este último se encuentra ausente por cualquier motivo, se sorteará entre los comisionados presentes el voto de calidad.

3. Contra las resoluciones en materia de excusas y recusaciones no habrá recurso alguno; su tramitación no suspenderá el procedimiento de que se trate.

4. En ningún caso se dará trámite a excusas y recusaciones que tengan por efecto anular el quórum legal del pleno que se requiere para resolver recursos de revisión, de reconsideración, solicitudes de verificación de falta de respuesta y otros procedimientos administrativos; en esos casos se dispondrá que el o los comisionados que se hubieren excusado o recusado resuelvan, bajo la supervisión del pleno.

## Cuarta

### Atribuciones de los comisionados

Los comisionados tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Participar en la resolución de excusas y recusaciones, a menos de que dicho comisionado sea el que promovió la excusa unilateral, o haya sido recusado por las partes en los procedimientos que resuelve el pleno;
- b) Promover la excusa unilateral, siempre que acompañe el escrito del impedimento correspondiente debidamente fundado y motivado;
- c) Dar cuenta al pleno de la recusación que formula algunas de las partes en los procedimientos que resuelve el pleno, con respecto a su persona o a otro de los comisionados, acompañando el escrito respectivo;
- d) Manifestar por escrito lo que considere pertinente, cuando sea recusado por las partes en los procedimientos que resuelve el pleno, y
- e) En su caso, emitir un voto particular o disidente con respecto a la resolución de excusas y recusaciones, siempre que haya participado en las mismas.

## Capítulo III

### Del procedimiento de excusa y recusación

## Quinta

### Reglas para el desarrollo del procedimiento

En los días y lugar fijado para las sesiones, cualquier comisionado podrá dar cuenta al pleno de una excusa unilateral o la recusación propia o de otro comisionado promovida por las partes en los procedimientos que resuelve el pleno.

## Sexta

### Excusa unilateral de un comisionado

En el caso de excusa unilateral, el comisionado que la plantee deberá entregar a los demás comisionados el escrito correspondiente debidamente fundado y motivado en el que se precise la causal del impedimento aplicable. En casos excepcionales, el pleno podrá autorizar que dicho escrito se entregue al día hábil siguiente de la sesión que corresponda, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo siguiente.

Los comisionados, sin mayor trámite, podrán acordar la resolución que corresponda en la misma sesión, inscribiéndose el acuerdo en el acta del pleno respectiva y anexándose a la misma el escrito de referencia.

En los procedimientos que resuelve el pleno, los comisionados procurarán plantear las excusas unilaterales dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción del escrito con el que inician dichos procedimientos.

## Séptima

### Recusación de uno [o más] de los miembros del Pleno promovida por las partes

En el caso de la recusación por las partes en los procedimientos que resuelve el pleno, éstas deberán acompañar el escrito correspondiente debidamente fundado y motivado en el que se precise la causal del impedimento aplicable. Será el comisionado recusado el que planteará el asunto acompañando el escrito respectivo. Si este no lo hace sin importar el motivo, cualquier comisionado que haya tenido conocimiento de la recusación podrá plantearlo al pleno, acompañando en su caso el escrito respectivo.

El comisionado que haya sido recusado tendrá dos días hábiles para manifestar por escrito lo que considere pertinente y lo entregará a los otros comisionados. Si el comisionado no presentare el escrito de referencia se entenderá que se allana a la recusación.

Los comisionados distintos al recusado, acordarán la resolución que corresponda en la siguiente sesión con base en los escritos presentados, inscribiéndose el acuerdo en el acta del pleno respectiva y anexándose a la misma los escritos de referencia.

## Reglas Transitorias

Primera.- Las presentes Reglas entrarán en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el sitio de Internet del Instituto.

Segunda.- Se dejan sin efectos los acuerdos del Pleno adoptados con anterioridad que contravengan las presentes reglas.

Tercera.- El Secretario Ejecutivo del Instituto dispondrá, a la brevedad posible, la edición del número de ejemplares de estas reglas que se estime necesario para su adecuada difusión. Asimismo, las reglas deberán ser publicadas en el sitio de Internet del Instituto.