



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL**

**LA TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA
EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

ERIC HORACIO HERNÁNDEZ LÓPEZ

DIRIGIDO POR

DR. JAVIER RASCADO PÉREZ

CENTRO UNIVERSITARIO

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO.
OCTUBRE DE 2020



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en
Administración Pública Estatal y Municipal

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Eric Horacio Hernández López

Dirigido por:

Dr. Javier Rascado Pérez

Dr. Javier Rascado Pérez

Presidente

Mtro. Oscar Rangel González

Secretario

Dr. Raúl Ruíz Cañizales

Vocal

Dr. Gerardo Servín Aguillón

Suplente

Mtro. Rodrigo Chávez Fierro

Suplente

Centro Universitario
Santiago de Querétaro, Qro. marzo de 2021

Resumen

El Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho constitucional fundamental mediante el cual podemos acceder a la información pública generada y/o resguardada por las entidades públicas de cualquier nivel de gobierno para poder evaluar su desempeño. Por su parte, la Transparencia es un mecanismo de rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Tanto el acceso a la información pública como la transparencia constituyen herramientas fundamentales para evaluar y vigilar el comportamiento y desempeño de la cuestión pública y constituyen un elemento primordial para combatir la corrupción, la cual está posicionada como uno de los principales problemas para los individuos a la par de la seguridad, la economía y la salud. En el presente trabajo se analiza el proceso de diseño de la legislación y las estructuras del Estado mexicano para combatir ese flagelo.

(Acceso a la Información, Corrupción, Gobierno, Rendición de Cuentas, Servidor Público, Transparencia)

Summary

The Public Information is a fundamental constitutional right that provides citizens a mechanism for citizens to access and inspect government records in order to evaluate their performance; generally requires a governmental body to release information in response to a request for information. Accountability lies at the heart of democratic government but current system displays critical weaknesses. In order to fight that weakness and corruption, the Law provides several tools as the Transparency and the Public Information Act. This paper present recommendations which aim to improve accountability. Accountability enables people to know how the Government is doing, and how to gain redress when things go wrong, ensures that public officers are acting in the interests of the people that they serve. Accountability is a part of fighting corruption, and can increase the trustworthiness and legitimacy of the state in the eyes of the public.

(Accountability, Corruption, Government, Public Information, Public Officer, Transparency)

Dedicatoria

A mis padres que me dieron el amor, la paciencia, la educación, las enseñanzas y los valores que me han hecho el hombre que soy.

Al Estado de Querétaro que me acogió y ha sido mi hogar tantos años.

Agradecimientos

A Diego, por ser mi fortaleza, ancla y motivo.

A Estefani, por ser fuente de amor, inspiración y reto.

A Claudia, Mariana, Moisés y Paulina por ser mis confidentes.

A Javier, por su amistad, confianza, apoyo, enseñanzas y oportunidades.

A Oscar, por su amistad, enseñanzas, paciencia e inducirme al Derecho
Administrativo

A mi familia y amigos por su paciencia, apoyo y cariño.

A Raúl, por su amistad y por encabeza el equipo de la División de Posgrado que
hicieron posible el
Programa Titúlate de la Facultad de Derecho.

ÍNDICE

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii

Introducción.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

I.1. Antecedentes.....	10
I.2. Acceso a la Información Pública.....	13
I.3. Transparencia.....	17

CAPÍTULO SEGUNDO RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1. Concepto.....	21
2.2. Rendición de Cuentas en la Legislación Mexicana.....	23

CAPÍTULO TERCERO COMBATE A LA CORRUPCIÓN

3.1. Concepto.....	31
3.2. Estudios sobre Corrupción.....	33
3.3. Acciones tomadas para combatir la Corrupción.....	39

Conclusiones.....	42
Bibliografía	44

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

1. Introducción

El Derecho de Acceso a la Información Pública constituye en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un derecho fundamental que nace del principio de la libertad de expresión e información y como una exigencia de rendición de cuentas. Mediante el ejercicio de ese derecho, podemos acceder a las cuentas públicas, a las actas donde se asientan las determinaciones de la autoridad, a la documentación donde se asientan los actos administrativos y la disposición y ejecución de los recursos públicos; con esa información podemos evaluar el desempeño de la administración pública en general y de los funcionarios públicos en particular.

Tuvo que pasar un cuarto de siglo para que la nación tuviera una ley reglamentaria del acceso a la información pública, el cual fue consagrado en la Constitución a raíz de la reforma política de 1977. La publicación y promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las leyes locales que de ella derivaron en el 2002, fue la concreción de esa primera etapa. Dieciocho años después se cuenta con instituciones sólidas y especializadas en la materia y con una normativa general que homologa el ejercicio de ese derecho fundamental en cada una de las entidades federativas. No sólo la consagración de ese derecho sino que la propia situación política y exigencia social del país ha obligado a contar con un marco normativo para el combate a la corrupción.

Respecto a la corrupción, no sabemos a ciencia cierta si las conductas que engloba el término han aumentado o disminuido con el tiempo, en virtud de la

complicación existente para medirla y registrarla, sin embargo sí existe documentación que nos permite conocer que la percepción que la sociedad tiene respecto a la corrupción crece cada año; los estudios arrojan como resultado que la corrupción está posicionada como uno de los principales problemas para los individuos a la par de la seguridad, la economía y la salud; y que si bien se tienen detectadas conductas de corrupción, estas se actualizan y se mantienen en virtud de la impunidad existente que permite que quienes cometen esos actos no paguen ninguna consecuencia por sus acciones, independientemente de si quien comete esas acciones es servidor público o un particular.

A raíz de la evolución de los medios de comunicación y las redes sociales hemos sido testigos de una vorágine de información que ha permitido exhibir en los últimos veinte años diversos escándalos ocasionados por actos de corrupción pública y privada, en todos los ámbitos y niveles de gobierno; basta una búsqueda en *Infolatina*¹ para conocer que en 1995 (referencia meramente personal por ser el año en que inicié mi vida universitaria) las menciones la palabra corrupción no llegaban a quinientas notas de prensa en tanto que para 2015 (año de publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) el número de menciones en notas superaba las veintinueve mil; lo que puede interpretarse como un incremento de los actos de corrupción o simplemente se empezaron a conocer y reporta... o ambas.

En el presente trabajo se analizará el proceso de diseño de la legislación y las estructuras del Estado mexicano para combatir ese flagelo.

¹ Base de datos vinculada a EMIS (empresa especializada en la generación de análisis de información y datos en países emergentes) que permite obtener tendencias de empresa, tablas de cálculo de mercado y gráficos, indicadores, análisis crediticios y gestoría entre otras. Contiene texto completo de periódicos de circulación nacional y estatal, además de publicaciones como revistas de análisis político.

Capítulo Primero

Acceso a la Información Pública y Transparencia

I.1. Antecedentes

El 11 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en sus artículos 1 y 2 establecía:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

La aprobación por el Congreso de la Unión y posterior promulgación y publicación de dicha Ley fue sin duda el resultado tangible del esfuerzo, trabajo y lucha de la sociedad civil. En particular, un grupo de profesionistas, académicos e intelectuales de diversas ideologías, que aprovechando la alternancia política en la titularidad del Poder Ejecutivo, resultado de las elecciones del año 2000, se reunieron en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca, Oax. México, para llevar a cabo un seminario nacional denominado² “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, La Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México cuyo objetivo fue el realizar una propuesta

² Escobedo, Juan Francisco, “Movilización Pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho Comparado de la Información*, México, número 2, julio-diciembre 2003, p. 73

para reglamentar el derecho a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma política de 1977.

El 12 de octubre de 2001, la entonces corresponsal del *New York Times* en México, Ginger Thompson³ escribía un artículo en el que señalaba que más de un año después que los mexicanos celebraron las elecciones nacionales más libres de su historia, la lucha por la democracia ha cambiado de las urnas a los más recónditos secretos de su gobierno. Así mismo hacía referencia a una coalición de abogados, académicos, comunicadores y editores de diversas ideologías políticas que presentaron al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para garantizar a los ciudadanos el acceso a los documentos públicos. En su artículo, Thompson definió a esa coalición como Grupo de Oaxaca, en virtud de que en esa ciudad se llevó a cabo el seminario, nombre con el que se conoce hasta la fecha a los autores que aprobaron el decálogo de acciones para diseñar lo que sería la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Apartir de la presentación de la iniciativa, los integrantes del denominado Grupo Oaxaca figuraron como los mensajeros de la sociedad civil ante el Congreso de la Unión logrando que los partidos opositores PRD (Partido de la Revolución Democrática) y PRI (Partido Revolucionario Institucional) adoptaran la propuesta e incluso lograran el respaldo del partido en el poder PAN (Partido Acción Nacional) y sus aliados PVEM (Partido Verde Ecologista de México). Logrando así el consenso, legitimidad y reconocimiento de un derecho fundamental, que si bien era reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, carecía de una reglamentación específica para ejercerlo.

³ Thompson, Ginger (12 de octubre de 2001), *Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive files* [Mexicanos avanzan a la apertura de archivos potencialmente explosivos], The New York Times, sección A, p. 10.

Si bien dicha Ley fue un avance y conquista de la sociedad, también es cierto que no se logró que fuera aplicable para el universo de entidades públicas, pues sólo regulaba y era aplicable al Poder Ejecutivo Federal y sus órganos adscritos, dejando fuera a los poderes Legislativo y Judicial, a los organismos con autonomía constitucional, a los partidos políticos, sindicatos públicos y demás entidades que recibían y ejercían recursos públicos a nivel federal pero que no dependían de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo. Resulta válida la aclaración anterior en virtud de que algunas entidades federativas conforme emitían sus leyes en materia de transparencia y acceso a la información iban solventando a nivel local dicha omisión. En el caso de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” el 27 de septiembre de 2002, a diferencia de la federación, incluyó a los tres poderes, a los municipios del Estado, a los organismos constitucionales y a los partidos políticos como sujetos obligados de dicha ley.

En virtud de la diversidad normativa en cada entidad federativa, en la materia de acceso a la información pública, no existía uniformidad de sujetos obligados, ni de procedimientos, plazos, naturaleza jurídica del órgano garante (a nivel federal el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública era un organismo descentralizado de la administración pública federal en tanto que en algunas entidades federativas se les proveyó de autonomía constitucional a efecto de ser competente respecto a todos los poderes, municipios, partidos políticos y organismos autónomos) y medios de impugnación es que se reconoció la necesidad de unificar el ejercicio de un derecho fundamental, que desde su diseño y ejercicio se concibe como una herramienta para el ejercicio de la rendición de cuentas y como arma en la lucha anticorrupción; surgiendo así la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

En ese nuevo ordenamiento de carácter general, se establece de manera uniforme el ejercicio del derecho de acceso a la información unificando plazos,

procedimientos, información que debe de hacerse pública de manera oficiosa y definiendo que los órganos garantes de dicho derecho deberán ser creados con autonomía constitucional; logrando con ello que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pueda ser ejercido por cualquier persona en cualquier parte del país de la misma forma y con la obligación de los sujetos obligados a su cumplimiento, sin importar el nivel de gobierno o naturaleza jurídica, de manera homogénea facilitando así el ejercicio de esa garantía.

I.2. Acceso a la Información Pública.

Si bien de manera coloquial es común que los términos de transparencia y acceso a la información pública se utilicen de manera indistinta, esto constituye un error pues se refieren a conceptos diferentes.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” conformándose así la prerrogativa de cada individuo no sólo a expresarse libremente sino a recibir información, es decir el derecho a ser informado.

Christian Laris⁴ señala que el derecho a la información se conforma de dos vertientes:

- a) El derecho a informar, que se refiere a las “facultades de difundir e investigar... supone el establecimiento de fuentes de información abiertas al

⁴ Laris, Christian, *La Reforma Constitucional en Transparencia y Acceso a la Información Pública. Hacia un nuevo modelo de Transparencia en México*, Querétaro, FUNDAp Editorial, 2016, p.p. 53-54.

público así como el Acceso a los Documentos Administrativos y Bancos de Datos de carácter público”.

- b) El derecho a ser informado y que se refiere al derecho que goza todo individuo “a estar informados en los sucesos públicos... para lograr que... oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad”.

Por su parte, Ernesto Villanueva⁵ define el derecho a la información en sentido amplio, tomando como referencia al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad” y en estricto sentido como la prerrogativa de la persona para examinar todo tipo de información en poder de entidades públicas y que las disposiciones legales prevén como sujetos obligados por razones de interés público.

El artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala:

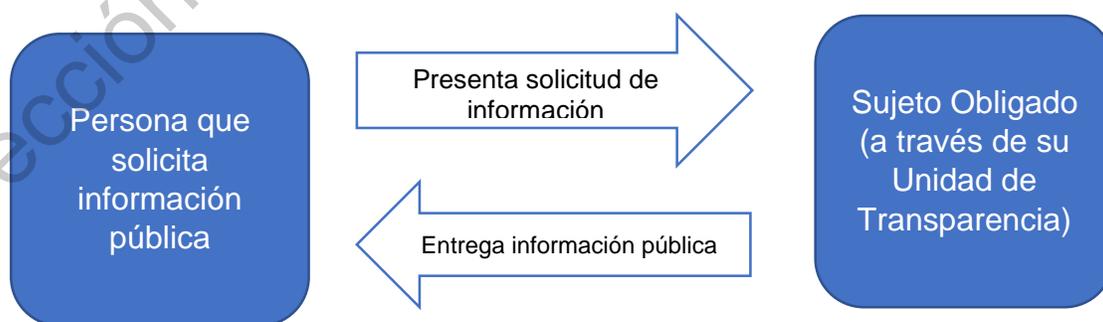
“Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley...”

De lo anterior, podemos referir que el derecho de acceso a la información pública se refiere a la prerrogativa que tiene todo individuo de acceder y recibir información generada y/o resguardada por las entidades públicas que la ley define como sujetos obligados, es un derecho inherente y que acciona al ciudadano al requerir esa información.

⁵ Villanueva, Ernesto, “Acceso a la Información y transparencia”, en Villanueva, Ernesto (cord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 18.

Tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro establecen en sus Títulos Séptimo, Capítulos Primero el procedimiento para acceder a la información pública en posesión de los Sujetos Obligados, los cuales deberán garantizar la accesibilidad para que cualquier persona pueda ejercer ese derecho elemental mediante solicitudes de información presentadas ante las Unidades de Transparencia, que por ley debe tener cada Sujeto Obligado; ya sea de manera escrita directa o mediante las herramientas electrónicas que al efecto se establezcan. Al tratarse de un derecho elemental, las leyes reglamentarias señalan requisitos mínimos que deben cumplir las solicitudes de información, consistentes en el nombre del solicitante o su representante legal, domicilio o medio para recibir notificaciones, la descripción de la información que solicita, datos que puedan facilitar a la autoridad la búsqueda de la información y el modo en que requiere que se le entregue la información solicitada. Una vez recibida la solicitud de información y suponiendo que no haya ninguna aclaración que realizar, el Sujeto Obligado deberá entregar la información solicitada a la brevedad posible sin que pueda exceder de veinte días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud de información, pudiéndose ampliar dicho plazo por otros diez días hábiles de manera excepcional cuando haya razones que así lo justifiquen y que el Comité de Transparencia apruebe. En caso de existir costos para poder obtener la información, estos deberán notificarse al solicitante quien deberá cubrir los derechos correspondientes previo a la obtención de la misma.



En caso de que exista inconformidad del solicitante respecto a la respuesta del Sujeto Obligado en virtud de que haya determinado la reserva de la información, declarado su inexistencia o incompetencia, haya entregado la información de manera incompleta, no corresponda a la información solicitada o haya ausencia de respuesta, el solicitante podrá inconformarse ante el órgano garante nacional o de la entidad federativa, según corresponda, presentando un recurso de revisión con el fin de que se dicte una resolución que resuelva sobre la entrega de la información.

Dirección General de Bibliotecas de la IMAQ

I.3. Transparencia

Por su parte, la *transparencia* es definida por el Diccionario de la Lengua Española como la “cualidad de transparente” en tanto que transparente lo define como dicho de un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él; que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

De acuerdo con Eduardo Guerrero⁶, la Transparencia es un “atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”; y Rodrigo Santisteban⁷ la define como “aquella acción del gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, por medio de ciertos mecanismos para su clasificación sin que esto implique la justificación de su contenido”.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 8 fracción IX, define la Transparencia como la “Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen.”

Tomando en consideración que la transparencia se refiere a una acción unidireccional de los sujetos obligados, no se puede limitar a que sea una acción potestativa sino que la legislación le proporciona el carácter de obligación. Tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro en sus respectivos Títulos Quinto, establecen la obligaciones de transparencia que deben observar los sujetos obligados respecto a poner a disposición de la sociedad la

⁶ Guerrero, Eduardo, *Para entender la Transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 12

⁷ Santisteban, Rodrigo, “Transparencia”, en Villanueva, Ernesto (cord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 1303.

información pública que generan, utilizando las herramientas tecnológicas de manera preponderante a través de las páginas de internet y la Plataforma Nacional de Transparencia. La información que se ponga a disposición del público a través de esos mecanismos, deberá estar actualizada, ser veraz, oportuna, integral, accesible y comprensible. La legislación igualmente establece como obligación que en los portales de internet de los sujetos obligados, tengan enlaces directos a los portales de transparencia y poner a disposición de los usuarios en sus instalaciones equipos de cómputo para que puedan acceder a la información generada. Además, esa información no podrá ser considerada como propaganda gubernamental a fin de evitar que los Sujetos Obligados remuevan de sus portales de transparencia información so pretexto de procesos electorales. La Ley general referida, establece en su artículo 70, cuarenta y ocho fracciones que establecen supuestos de información pública que todo sujeto obligado debe tener disponible en sus portales de internet de manera obligatoria y oficiosa, es decir, que no es necesario que se presente una solicitud de información para acceder a esa información. En dichas fracciones se establece de manera puntual y sin excepciones qué información debe estar disponible en todo momento para el público en general; información que se genera como resultado del actuar del gobierno, por el uso y destino de recursos públicos, contrataciones, obra pública, marco normativo, indicadores que permitan la evaluación de las acciones de gobierno, información financiera y contable, concesiones y licencias, procedimientos administrativos y en general cualquier información que permita conocer el desempeño de la autoridad y el manejo de recursos públicos.

De igual manera, las legislaciones en materia de transparencia, establecen por Sujeto Obligado, obligaciones específicas tomando en consideración su naturaleza jurídica y sus atribuciones. Por ejemplo, el Poder Legislativo debe de hacer pública la agenda legislativa, las iniciativas de ley, el diario de debates; los municipios deben transparentar las sesiones de los ayuntamientos, las gacetas municipales; y el poder judicial, sus tesis y criterios, las sentencias relevantes y sus sesiones públicas.

Esa obligación de poner a disposición del público la información referida, de manera oficiosa, es verificada por los órganos garantes de conformidad con sus atribuciones y ámbitos de competencia, quienes tienen la obligación de revisar y constatar de manera periódica, por medio de verificaciones virtuales, los portales de transparencia con el fin de verificar que los Sujetos Obligados cumplan con sus obligaciones de transparencia y en caso de no hacerlo pueden derivarse procedimientos de responsabilidad administrativa.

Además de esas revisiones, cualquier persona que tenga acceso a los portales de transparencia y que no encuentre la información que por obligación debe dársele publicidad, puede acudir al órgano garante que corresponda, en el ámbito federal o local, con la finalidad de interponer una denuncia la falta de publicación que constituye un incumplimiento a las obligaciones de transparencia por parte del Sujeto Obligado. Al recibirse una denuncia, los órganos garantes deben corroborar el supuesto, solicitar al Sujeto Obligado el informe correspondiente y resolver en consecuencia; las resoluciones que determinen los órganos garantes son inatacables por parte de los Sujetos Obligados. En caso de que existan indicios de incumplimiento, además de ordenarse enmendar la omisión, se iniciará el procedimiento de responsabilidad correspondiente en contra del funcionario responsable del incumplimiento.

El diseño legislativo en materia de acceso a la información pública y transparencia, en el ámbito nacional y en las entidades federativas, pretende romper con el concepto patrimonialista del servidor público respecto a la información. La información pública generada y resguardada por los Sujetos Obligados no constituye un patrimonio del Estado que sirve sólo a este para la toma de decisiones, sino que se constituye en un bien público de acceso abierto a la sociedad e incluso se le reconoce como un derecho humano; ni siquiera es un derecho que se constriña a ciudadanos, sino que es un derecho que puede ejercer

cualquier persona sin importar el motivo de su consulta, su edad, raza, nacionalidad, situación migratoria y demás características del individuo.

De acuerdo con lo anterior, *transparencia* se refiere a la información que por ley las entidades públicas definidos como Sujetos Obligados deben colocar a disposición del público a través de plataformas de libre acceso sin necesidad de que dicha información sea solicitada explícitamente sino que de manera oficiosa en cumplimiento a la Ley deben publicitar. En este sentido la transparencia podría tomarse como una manera o herramienta de rendición de cuentas.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

Capítulo Segundo

Rendición de Cuentas

II.1. Concepto

La tradición y teoría administrativa adoptada por nuestra legislación, que nos ha permitido el diseño de nuestras instituciones modernas, ha tomado como referencia la figura anglosajona de *accountability*; que si bien no tiene una traducción literal al español por la cantidad de elementos que la componen, resulta aceptado aunque limitado, entender dicho término como una obligación de rendir cuentas⁸.

Accountability es el sustantivo en tanto que el adjetivo es *accountable* el cual se refiere a alguien que tiene responsabilidad absoluta por lo que hace y además debe dar razón o cuenta por eso que hace; es decir, debe asumir la responsabilidad del acto y además debe explicar y sustentar los motivos de su actuar. La primer parte es un acto inherente al funcionario y en en la segunda se debe y exige una explicación por parte de ese funcionario a la sociedad.

Al ser un término compuesto, la definición gramatical literal del concepto en español no nos permite traducir el concepto conforme a la teoría administrativa anglosajona. En este sentido y conforme a la definición político-administrativa propuesta por Ian McLean⁹ se refiere al requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados respecto al uso de sus poderes y deberes, actúen como respuesta a la crítica y requerimientos que les son atribuidos y acepten la responsabilidad en el caso de errores, incompetencia o engaño.

⁸ Santisteban, Rodrigo, "Rendición de cuentas (Accountability)", en Villanueva, Ernesto (cord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 1116.

⁹ McLean, Ian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics* [Diccionario conciso de Política de Oxford], Oxford, Oxford University Press, 3ra. Ed., 2009, p. 1.

Como se ha expuesto, el término *accountability* contempla al menos dos aspectos que considerar relacionados pero de naturaleza diversa. Andreas Schedler¹⁰ las circunscribe a dos dimensiones, una que denomina *answerability* que se refiere a la obligación de los servidores públicos a informar sobre sus actividades y justificarlas; y otra dimensión que denomina *enforcement* que se refiere a la capacidad de imponer sanciones a los funcionarios que violen las reglas de conducta.

Luis Carlos Ugalde¹¹, propone un concepto de rendición de cuentas tomando los diversos elementos de la *accountability* como

“La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en el caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.”

El Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información¹² de alguna manera equipara a la rendición de cuentas como un ejercicio de transparencia e información pública al ser una herramienta mediante la cual los sujetos obligados informan a los gobernados sobre sus acciones, disposición de recursos públicos y los indicadores para medir esas acciones realizadas. Sin embargo, también precisa que la rendición de cuentas va más allá que la transparencia en sí, pues justamente precisa que la rendición de cuentas debe comprender a individuos que vigilan, controlan y sancionan el ejercicio gubernamental dentro de un marco normativo que

¹⁰ Schedler, Andreas, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* [El Estado auto regulado. Poder y Rendición de Cuentas en las Nuevas Democracias], Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 26.

¹¹ Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, p.14

¹² Merino, Mauricio, “Rendición de cuentas”, en Cejudo, Guillermo (cord.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información*, México, INAI, 2019, p. 278

establece de manera clara las atribuciones y funciones que cada servidor público debe cumplir.

II.2. Rendición de Cuentas en la Legislación Mexicana.

Considerando que las instituciones democráticas de América Latina en general y de México en particular son de reciente creación debido a la tardía consolidación democrática de los sistemas políticos de la región, la rendición de cuentas se ha ido insertando en el marco normativo y constitucional a partir de las últimas décadas del siglo XX. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de rendición de cuentas se encuentra en los siguientes preceptos:

En el artículo 6 apartado A fracción V refiere a que los sujetos obligados de cumplir obligaciones de transparencia “deberán preservar sus documentos en archivos... y publicarán... la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan *rendir cuenta* del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos” y la fracción VIII último párrafo determina que el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) coordinará acciones con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el Archivo General de la Nación (AGN), con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y con los organismos garantes de las entidades federativas, “con el objeto de fortalecer la *rendición de cuentas* del Estado Mexicano”. El artículo 74 fracción IV señala que el Poder Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión “la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación... debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar *cuenta* de los mismos”; la fracción VI da a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la ASF, la facultad de “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar

el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” y si hubiere “discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley”.

La reforma constitucional en materia electoral de 2014, pretendió establecer un nuevo modelo de fiscalización y rendición de cuentas a los partidos e instituciones políticas por parte de la autoridad electoral que resultó en una complicación toda vez que los partidos e instituciones políticas carecían de estructuras técnicas para poder cumplir con el marco normativo de fiscalización, lo mismo que con la propia autoridad electoral; lo que generó oposición por parte de las organizaciones políticas.

Si bien el término de rendición de cuentas no se norma explícitamente en la Constitución, las diversas modificaciones que ha sufrido han contribuido a la conformación de un sistema dotado por normas, instituciones y procedimientos en tal sentido.

Resulta evidente la limitación de la regulación de la rendición de cuentas en el marco constitucional de nuestro país al no establecerse de manera general que cualquier autoridad y servidor público tiene obligación de rendir cuentas. Dicha obligación se encuentra establecida en el marco normativo reglamentario de la Constitución, en particular en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. De las diversas iniciativas de ley que sirvieron como base para diseñar la legislación vigente, resulta importante destacar la exposición de motivos planteada en la Iniciativa Ciudadana¹³ de Ley General de Responsabilidades Administrativas cuyos redactores fueron Josefina Cortés Campos (Instituto Tecnológico Autónomo de

¹³ Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Senado de la República, 2016.

México, ITAM), Max Kaiser Aranda (Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO) y José Roldán Xopa (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) que señalaron:

“Ningún Sistema Anticorrupción del mundo es capaz de identificar, por sí mismo, áreas de riesgo, redes o actos individuales de corrupción. Todos los sistemas eficaces del mundo tienen como plataforma esencial la colaboración de la sociedad en lo individual, y de la sociedad civil organizada en lo colectivo, para crear una gran contraloría social. Esta gran contraloría social es el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita”.

En la iniciativa referida, los redactores plantearon la necesidad de crear diversos instrumentos de rendición de cuentas que permitieran a las autoridades encargadas de aplicar e interpretar la ley, a llevar un sistema público de registro y seguimiento de la declaración de intereses y de la declaración patrimonial de los servidores públicos. Dichas propuestas fueron incluidas en el texto final aprobado y vigente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece en su artículo 7 que los servidores públicos “observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”; y en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo III se establecen justamente los instrumentos de rendición de cuentas consistentes en un “sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal” a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en el que se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses así como las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por faltas graves. Dicha información deberá ser consultada de

manera previa al nombramiento del servidor público y podrá ser utilizada por el ministerio público y las autoridades judiciales en el ejercicio de sus atribuciones,

La declaración de situación patrimonial tiene por objeto informar sobre las modificaciones al patrimonio del servidor público a fin de determinar si existe discrepancia entre su patrimonio y sus ingresos. La declaración de intereses tiene por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función.

Además, dicha legislación resulta de primordial importancia al establecer de manera clara los mecanismos para el desahogo de los procedimientos de responsabilidad administrativa, parte esencial en la rendición de cuentas pues no sólo es importante transparentar las acciones y rendir informes, sino que es necesario un marco normativo que de certeza en la manera en que será sancionado aquél servidor público que no cumpla justamente con sus atribuciones. La ley otorga atribuciones a las Secretarías de la Contraloría y a los Órganos Internos de Control (OIC) de las administraciones públicas federal y estatales para que en el ámbito de su competencia investiguen, substancien y califiquen las faltas administrativas de las que tengan conocimiento, ya sea por auditorías, revisiones o por denuncias recibidas. Cuando haya actos u omisiones que se califiquen como faltas administrativas graves, las contralorías y los OIC, según corresponda, serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa. Las faltas administrativas no graves son aquellas que en que incurrirá el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan el cumplimiento de las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas; omita denunciar actos que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir y que puedan constituir faltas administrativas; omitir la atención de las instrucciones fundadas de sus superiores o no denunciar aquellas contrarias a las disposiciones legales; presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses a las que esté obligado; no cuidar de manera adecuada la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión,

tenga bajo su responsabilidad; omitir supervisar que los servidores públicos bajo su mando; no colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, entre otras.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. En los casos en que acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el la fiscalía competente. Las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos se establecen en un catálogo amplio y claro de acciones u omisiones que constituyen conductas que históricamente se han realizado con un alto grado de impunidad en perjuicio al servicio público. El cohecho mediante el cual el servidor público con motivo de sus funciones exige, acepta, obtiene o pretenda obtener cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público; el peculado por el que el servidor público autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí de recursos públicos; el desvío de recursos públicos; el empleo indebido de información privilegiada que conlleve a una ventaja o beneficio privado; el abuso de funciones mediante el cual el servidor público ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios para generar un beneficio; actuar con conflicto de interés o impedimento legal en asuntos públicos; la contratación indebida; el enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés por parte del servidor público con el fin de incrementar su patrimonio; el tráfico de influencias mediante el cual el servidor público utilice la posición que su empleo, cargo o comisión para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja; el encubrimiento de actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas; obstrucción de la justicia y el desacato de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de los OIC y judiciales. Todas ellas constituyen faltas graves que tanto daño han causado

al erario y al servicio público y que con el marco normativo vigente es intención combatir.

Por su parte, la ley establece atribuciones a los Tribunales de justicia administrativa para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves.

Además, la ley referida establece la obligación de que cada entidad pública cuente con un OIC, por lo que los argumentos de falta de presupuesto o de falta de normativa clara, que en ocasiones se llegó a emplear, para no contar con dicho órgano, queda eliminado al establecerse como una obligación, además de que la legislación le da atribuciones a dichos órganos para realizar diversas acciones que ayuden a garantizar el buen desempeño de la actividad administrativa y consolidar la parte sancionadora de la rendición de cuentas. Resultan particularmente importantes las atribuciones para implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; y presentar denuncias ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción por hechos que puedan ser constitutivos de delitos.

Nuestro marco normativo en materia de responsabilidad administrativa y combate a la corrupción, adopta un esquema de rendición de cuentas en el que existe un sistema de pesos y contrapesos conformado por diversas instituciones públicas que son autónomas y no dependen jerárquicamente de los poderes tradicionales, modelo nombrado por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell como *accountability* horizontal al cual define como:

“La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con

actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”¹⁴.

Resulta claro que a partir de la reforma política de 1994, comenzó un proceso de apertura y debilitamiento del Poder Ejecutivo y se inició el proceso de creación de instituciones democráticas para fungir como contrapeso al poder concentrado en la figura del Presidente de la República; situación que se ha consolidado con la creación de diversas instituciones que no sólo en lo individual tienen atribuciones de fiscalización, auditoría, vigilancia, sanción sino que en conjunto conforman diversos sistemas multidisciplinarios (tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa) en los que se diseñan las políticas públicas generales; se siendo estos el Sistema de Contabilidad Gubernamental, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. Logros, sin duda, de la apertura democrática y la lucha de la sociedad civil para poner contrapesos al poder público, pues como el propio Guillermo O’Donnell expresa como motivo de su interés en la *accountability* horizontal, este surge por:

“La ausencia o su grave debilidad en muchas de las nuevas, y algunas no tan nuevas, democracias en América Latina y otras partes del mundo. En muchas de estas democracias el ejecutivo se esmera por eliminar o tornar ineficaces todo tipo de agencias de *accountability* horizontal; éste es un serio defecto de estas democracias, una grave disminución de su calidad”¹⁵.

Situación que desafortunadamente es vigente, incluso con instituciones ya creadas, debido a la tentación del ejercicio del poder sin límites por parte de algunos actores políticos.

Si bien no puede negarse el avance en la creación y adopción de instituciones cuyo objetivo es justamente adoptar y consolidar un sistema de rendición de

¹⁴ O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, número 11, octubre 2004 p. 12.

¹⁵ *Ibidem*. p. 13.

cuentas, en el país aun queda un camino largo por recorrer para concretar una política pública de rendición de cuentas confiable y eficiente. Se está edificando el sistema pero aún falta que se concrete y sobre todo que sea confiable para los gobernados quienes, desafortunadamente y con justa razón, no creen en las instituciones públicas¹⁶. El problema y riesgo se traduce en que una sociedad desesperanzada crea argumentos populistas y simplones que lleven incluso a un retroceso y a la destrucción de instituciones que tanto trabajo ha costado construir y que evidentemente lleva tiempo que arrojen resultados.

¹⁶ Ver imagen 3 de la página 37.

Capítulo Tercero

Combate a la Corrupción

III.1. Concepto

María Amparo Casar¹⁷, en su estudio respecto al fenómeno de corrupción en México, inicia con una frase y planteamiento que no obstante su sencillez y carga coloquial, es aterradora y nos permite visualizar a qué nos enfrentamos justamente por esa facilidad de comunicar la situación se reproduce a continuación:

“Sabemos poco de ella pero se aparece en todas nuestras transacciones: en el pago de servicios supuestamente gratuitos... en el expendio de litros de gasolina que en lugar de tener mil mililitros como en todo el mundo en México sólo tienen 900ml... en la obtención de una comisión por canalizar recursos a un municipio... en la liberación de un delincuente a cambio de una paga, en la asignación de un proyecto de infraestructura que debió ser licitado, en la entrega de información confidencial para ganar una subasta... en el desvío de recursos etiquetados... Conocemos algunas de sus causas pero no logramos comprender como se concatenan para constituir un modo de vida. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla pero no los replicamos. La condenamos pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la CORRUPCIÓN.”

Como cualquier situación problemática que se busca entender y corregir, resulta necesario primero identificarle y definirle para poder implementar acciones medibles para su control y en su caso erradicación. El diccionario de la Real Academia Española define la corrupción como: acción y efecto de corromper o corromperse; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las

¹⁷ Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, México, CIDE, 2015, p. 5

cosas no materiales; y en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Si bien esa definición nos da nociones de la problemática, resulta complejo definir a la corrupción en el sentido técnico y administrativo debido a sus componentes. Tomando en consideración la complejidad y globalidad del problema (no es exclusivo de sociedades, países o regiones sino que en mayor o menor medida se encuentra en cualquier lugar), se han creado diversas organizaciones, incluso de carácter internacional, para estudiarla y proponer programas y acciones específicas con la intención de evitarla y erradicarla. Una de esas entidades, que puede considerarse como una de las más importante por la diversidad de estudios que realizan, es Transparencia Internacional¹⁸ que se constituye, de acuerdo a su propio objeto, como un movimiento global que trabaja en más de cien países para terminar con la injusticia provocada por la corrupción; su misión es detener la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en todos los niveles y de manera transversal en todos los sectores de la sociedad. Dicha organización ha definido la corrupción de manera simplificada pero generalmente aceptada por especialistas como el abuso del poder encomendado para obtener una ganancia privada inapropiada¹⁹. Transparencia Internacional señala que la corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, impide el desarrollo económico e incrementa la inequidad, la pobreza y la polarización social²⁰.

III.2. Estudios sobre Corrupción.

El flagelo de la corrupción ha azotado particularmente a países en vías de desarrollo; si bien es cierto que en países desarrollados y con altos índices de

¹⁸ <https://www.transparency.org/en/about>

¹⁹ <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

²⁰ Ídem.

desarrollo humano existen casos, también lo es que entre mayor cultura, educación y sobre todo instituciones sólidas, eficientes y eficaces con mecanismos de rendición de cuentas funcionales, la incidencia de casos de corrupción documentados son menores a los que se presentan en países en vías de desarrollo, sistemas dictatoriales sin mecanismos de pesos y contrapesos o bien en incipientes democracias que aún no han consolidado sus instituciones democráticas o que se encuentran en el proceso de diseño de mecanismos de control y combate a la corrupción.

Trabajos periodísticos que documenten la incidencia de los casos de corrupción en América Latina son muchos, basta rescatar lo plasmado por el periodista Andrés Oppenheimer²¹ en su compendio de casos de corrupción en la región. Señala que en muchos países de ese subcontinente:

“El amiguismo, las conexiones políticas y regalos se han convertido en las claves del éxito económico, en lugar de la modernización de las empresas y el riesgo empresarial... La lucha contra la corrupción no sólo es un imperativo moral sino económico... La única manera de empezar a detener el robo en gran escala de los fondos públicos latinoamericanos y el creciente escepticismo sobre las políticas de libre mercado será que los países ricos se unan más activamente a la lucha contra la corrupción”.

Situación que en la práctica ha llevado incluso a sancionar, en sus países de origen, a empresas que realizaron actos de corrupción en otros países para ganar mercado.

No sólo definir la corrupción es complicado sino también la manera en que se mide. Los actos de corrupción se materializan en la opacidad y clandestinidad, en muchas ocasiones incluso con la voluntad de quienes cometen el acto (ya sea

²¹ Oppenheimer, Andrés, *Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, México, Plaza y Janés, 2001, p 7-9.

de manera libre o coaccionada) en virtud de que cada una de las partes es posible que obtenga algún tipo de beneficio con la realización del acto, por lo que no es fácil que existan denuncias al respecto. Descubrir actos de corrupción requiere no sólo de voluntad política sino de estructuras y recursos con los que se puedan llevar a cabo investigaciones. Si un acto de corrupción es descubierto o denunciado, puede contabilizarse para una medición, pero por su propia naturaleza la mayoría quedan en el desconocimiento gracias a esa opacidad y complicidad que conlleva a una impunidad. Esta complejidad ha resultado en el diseño de medidas e indicadores que permitan solamente hacer una aproximación a los casos que se cometen.

María Amparo Casar²² señala en su estudio que las metodologías que se han diseñado para medir los índices de corrupción se realizan a través de tres tipos o categorías de encuestas: de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción; y de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros.

Una importante referencia en materia de corrupción son los resultados del Índice de Percepción de Corrupción que elabora Transparencia Internacional desde 1995. Dicho índice se elabora con base en diversas encuestas aplicadas a nivel internacional y está considerado como el más amplio estudio comparativo de percepción de corrupción a nivel global.

En el primer ejercicio realizado en 1995²³, el estudio se elaboró en 41 países, resultando México en el lugar 32 con una calificación de 3.18 puntos de 10 posibles. En 2015²⁴, el año previo a la aprobación y publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y demás leyes en materia de combate a la corrupción, México se ubicó en el lugar 111 de 198 países con un puntaje de 31 puntos de 100

²² Casar, María Amparo, Op. Cit., pp. 9 y 10

²³ <https://www.transparency.org/en/cpi/1995>

²⁴ <https://www.transparency.org/en/cpi/2015>

posibles; al año siguiente, en 2016²⁵, bajó a la posición 123 de 198 con 30 puntos de 100. En 2018²⁶, año electoral, el país se ubicó en el lugar 138 de 198 con 28 puntos sobre 100. En el último estudio realizado y con resultados disponibles, correspondiente al año 2019²⁷ y ya con más de un año de la administración que ganó la mayoría en los comicios de 2018, México se ubicó en el lugar 130 de 198 con 29 puntos de 100.

Con base en dichos resultados históricos, se corrobora la percepción que los propios mexicanos tenemos sobre la corrupción en el país, siendo un tema de percepción generalizada. En cada edición del estudio, México se posiciona como el peor calificado de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) así como del G20 correspondiente al grupo de las veinte mayores economías del mundo²⁸.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía; dio a conocer en mayo de 2020 los resultados de su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019²⁹. La encuesta se realizó entre el 4 de noviembre y el 20 de diciembre de 2019.

El propósito general de esa encuesta es dar a conocer a la sociedad la información obtenida de la evaluación que la población mayor de 18 años otorga a los trámites, pagos, servicios y contacto con la autoridad en general de acuerdo a su experiencia en dichos trámites; y entre otros objetivos específicos está el de medir la percepción sobre la situación de corrupción; conocer el grado de confianza

²⁵ <https://www.transparency.org/en/cpi/2016>

²⁶ <https://www.transparency.org/en/cpi/2018>

²⁷ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

²⁸ Casar, María Amparo, Op. Cit., pp. 12 y 13

²⁹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

en las instituciones públicas y civiles; y el de generar estimaciones sobre el número de víctimas y actos de corrupción en trámites ante autoridades.

Entre los resultados arrojados por la encuesta, se toman los siguientes:

Imagen 1³⁰

INEGI		ENCIG 2019				130	
Tasa de incidencia de corrupción							
Tasa de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes.							
Entidad	Actos de corrupción por cada 100 000 hab.			Entidad	Actos de corrupción por cada 100 000 hab.		
	2017	2019	Cambio (%)		2017	2019	Cambio (%)
Nacional	25 541	30 456	19.2				
Agascalientes	24 443	25 935	6.1 ^{1a}	Morelos	29 689	32 095	8.1 ^{1a}
Baja California	19 467	20 369	4.6 ^{1a}	Nayarit	21 640	24 257	12.1 ^{1a}
Baja California Sur	22 469	11 975	- 46.7	Nuevo León	22 559	14 394	- 36.2
Campeche	27 698 ^{1c}	23 587	N.D. ^{1b}	Oaxaca	24 780 ^{1c}	24 778	N.D. ^{1b}
Coahuila	22 455	50 307 ^{1c}	N.D. ^{1b}	Puebla	13 406	26 888	100.6
Colima	12 601	9 938	- 21.1 ^{1a}	Querétaro	20 663	17 205	- 16.7 ^{1a}
Chiapas	21 173	23 975	13.2 ^{1a}	Quintana Roo	22 046	35 364	60.4
Chihuahua	40 673 ^{1c}	19 926	N.D. ^{1b}	San Luis Potosí	28 007	29 301	4.6 ^{1a}
Ciudad de México	34 111	47 834	40.2 ^{1a}	Sinaloa	40 682	22 204	- 45.4
Durango	46 676 ^{1c}	55 192	N.D. ^{1b}	Sonora	61 652 ^{1c}	24 221	N.D. ^{1b}
Guanajuato	13 245	34 593	161.2	Tabasco	26 661	18 354	- 31.7 ^{1a}
Guerrero	22 613	54 501 ^{1c}	N.D. ^{1b}	Tamaulipas	17 083	13 218	- 22.6 ^{1a}
Hidalgo	24 552	16 402	- 33.2 ^{1a}	Tlaxcala	23 364	19 396	- 17.0 ^{1a}
Jalisco	25 129	34 545	37.5 ^{1a}	Veracruz	14 277	18 422	29.0 ^{1a}
Estado de México	21 124	33 713	59.6	Yucatán	19 158	23 083	20.5 ^{1a}
Michoacán	26 727	21 043 ^{1c}	N.D. ^{1b}	Zacatecas	14 721	9 693	- 34.2

Entidades Federativas		
A la baja	↓	4
A la alza	↑	4
Sin cambio	↔	24

* De acuerdo con las pruebas de hipótesis correspondientes, en estos casos (N) existe diferencia estadística significativa con respecto del nivel estimado para el ejercicio anterior. Los márgenes de error de las estimaciones por Entidad Federativa para el año de referencia 2019 en promedio son del 35.8%, con un máximo de error de hasta el 82% para un caso y un mínimo de margen de error del 15% para un caso. Para mayor detalle, ver tablas básicas ENCIG 2019.
^{1a} No disponible ya que el mismo caso de los comentarios de esta categoría no es estadísticamente significativo.
^{1b} No se reportaron datos para algunas entidades federativas cuantificadas a partir de estas, ya que sus estadísticas representativas son inferiores al 0.5%, sólo se presentan para análisis cualitativo.

³⁰ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Imagen 2³¹

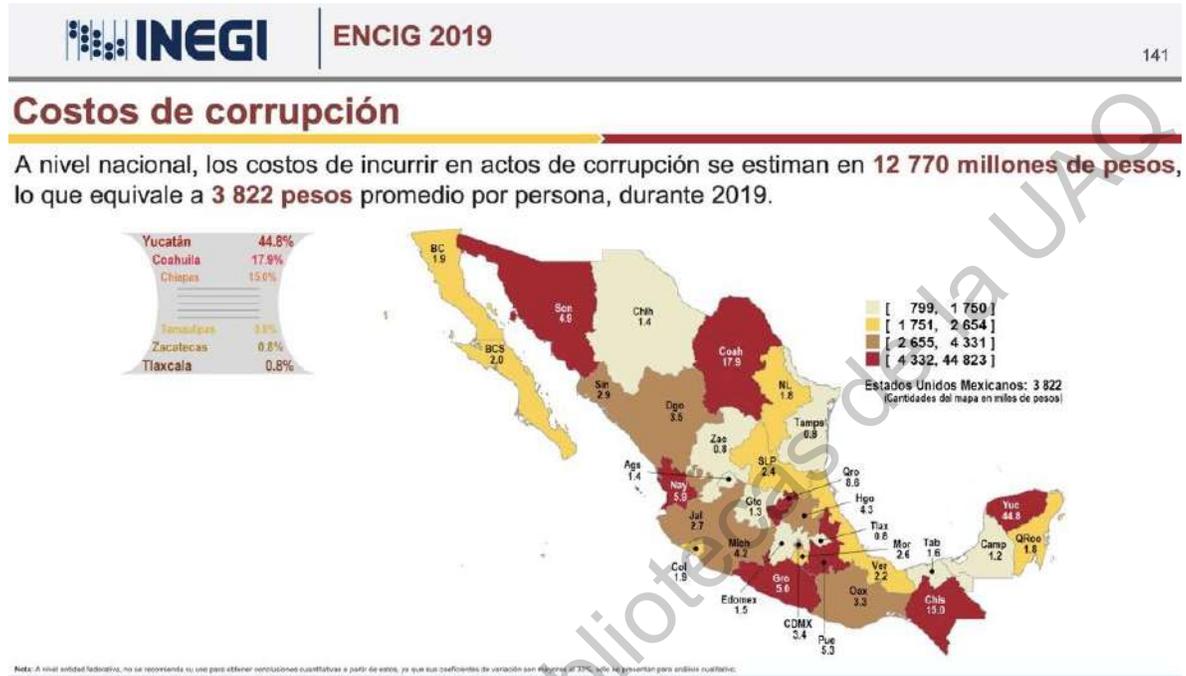


Imagen 3³²



³¹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

³² https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf



Como se observa en las gráficas, resulta coincidente entre el estudio internacional y el nacional la altísima presencia de actos de corrupción en nuestro país. Cabe resaltar que la principal mención de actos de corrupción mencionada de manera indistinta en cada entidad federativa fue la relacionada con autoridades de seguridad pública. Cabe resaltar el costo en dinero que la encuesta exhibe, pues son recursos que no sólo no se recaudan o son reportados en el sistema financiero sino que son un costo para la población que impacta de manera más grave en la población de escasos recursos.

III.3. Acciones tomadas para combatir la Corrupción.

La insostenible situación en materia de casos de corrupción provocó que entre 2015 y 2016 se aprobara, de manera definitiva, el paquete de leyes en materia de anticorrupción que pretende establecer un andamiaje institucional con la

³³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

intención de combatir el flagelo de la corrupción; a saber: Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además de esas modificaciones a nivel federal, cada entidad federativa debió adecuar su propio marco normativo conforme al establecido en las leyes generales y federales.

Toda vez que ya se ha expuesto la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su aportación al diseño de sistemas y mecanismos de rendición de cuentas, nos ocuparemos en este apartado de la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción y del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) pues cada entidad federativa debe adecuar su marco normativo y crear su propio Sistema Estatal Anticorrupción siguiendo las directrices de la Ley General. Dicho ordenamiento tiene por objeto (artículo 1) “establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México... para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción”. El SNA tiene por objeto (artículo 6) “establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

El SNA se integra (artículo 7) por el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; los Sistemas Estatales Anticorrupción y el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. El Comité Coordinador es la máxima instancia y es la responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y se integra (artículo 10) por: un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la

Judicatura Federal; el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Justamente en la integración del Comité Coordinador convergen las máximas autoridades en materia de rendición de cuentas por lo que conjuntarlas en una misma instancia a fin de que elaboren de manera coordinada las diversas políticas anticorrupción resulta importante. Importante también es mencionar la modificación de la legislación que norma a los Tribunales de Justicia Administrativa a fin de darles competencia para conocer y sancionar casos de corrupción además de la creación de fiscalías especializadas a nivel federal y estatal en materia de anticorrupción a fin de investigar y perseguir las conductas delictivas derivadas de actos de corrupción tipificados como delitos que pudiesen presentarse.

Se destaca también la participación del Poder Judicial que en última instancia debe conocer de los procedimientos jurisdiccionales que en materia penal se deriven de actos de corrupción; así como la integración de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico encargado justamente de auditar el uso de los recursos públicos que le permite identificar posibles actos de corrupción.

La inclusión en el Comité Coordinador del Presidente del Órgano Garante en materia de transparencia y acceso a la información, que además es el presidente del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que tiene por objeto diseñar la política en materia del derecho elemental de acceso a la información que, como ya se ha expuesto, constituye una herramienta imprescindible en la rendición de cuentas.

Tomando en consideración que la transparencia es un modo de rendición de cuentas, resulta indispensable la presencia de los órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información en los sistemas anticorrupción.

Conclusiones

El problema de la corrupción en México es sistémico y sólo con un diseño institucional y una política pública adecuada podrá avanzarse en la lucha en contra de ella, pero sobre todo evitando la impunidad. De nada sirve tener un adecuado marco normativo si este simplemente no se aplica. Citando a María Amparo Casar³⁴:

“el éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr. Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multi-factorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multi-dimensional”.

Puede considerarse que esa es la pretensión al diseñar un sistema en el que concurren las instituciones especializadas y encargadas en el tema de rendición de cuentas, en lo general; pero indispensable es también hacer las modificaciones al marco normativo secundario que regule esas pequeñas acciones que en su conjunto logren el objetivo. Existen experiencias exitosas en otros países en los que se empiezan a ver resultados.

Mauricio Merino³⁵ señala que las políticas nacionales de transparencia y combate a la corrupción partieron de una definición común y por tanto deben implementarse conjuntamente. Señala que esa “condición bifronte se entiende mejor desde esa mirada, asumiendo que la única vía para atajar la corrupción es llevar a las instituciones públicas al ideal de “la caja de cristal” y construyendo una arquitectura institucional completa”.

³⁴ Casar, María Amparo, Op. Cit., p. 62.

³⁵ Merino, Mauricio, *Opacidad y Corrupción: las huellas de la captura*, México, INAI, 2018, p. 55

Si bien la Transparencia y el Acceso a la Información no son la única manera de rendir cuentas, sí constituyen una herramienta primordial para el combate a la corrupción en dos sentidos: primero, puede ser un elemento de inhibición de actos de corrupción en virtud de que dichos actos y quienes los cometen no quieren ser exhibidos y el hecho de pedir la información o tener la obligación de transparentar los actos pueden sin duda evitar que en el actuar de la autoridad se evite la comisión de un acto de corrupción; y segundo, de la obtención de la información puede descubrirse la comisión de actos inadecuados y con esa información pueden iniciarse procedimientos de responsabilidad administrativa. Es cierto que la mera transparencia y acceso a la información por sí solos no erradicarán los actos de corrupción, como tampoco lo harán cualquier otro mecanismo de rendición de cuentas de manera aislada, pero el uso de todas las herramientas de rendición de cuentas en su conjunto, la participación ciudadana, la denuncia y la aplicación justa del marco normativo, todas ellas en realizadas de manera coordinada, no pueden sino tener una sola conclusión: reducir los actos y la percepción de corrupción.

Tal vez con ello logremos cumplir el idiomio de Abraham Lincoln: “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”³⁶.

³⁶ Santisteban, Rodrigo. Op. Cit., p. 1118.

Bibliografía

- CASAR, María Amparo, *México: Anatomía de la Corrupción*, México, CIDE, 2015.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, “Movilización Pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho Comparado de la Información*, México, número 2, julio-diciembre 2003
- GUERRERO, Eduardo, *Para entender la Transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- LARIS, Christian, *La Reforma Constitucional en Transparencia y Acceso a la Información Pública. Hacia un nuevo modelo de Transparencia en México*, Querétaro, FUNDAp Editorial, 2016.
- MCLEAN, Ian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics* [Diccionario conciso de Política de Oxford], Oxford, Oxford University Press, 3ra. Ed., 2009.
- MERINO, Mauricio, *Opacidad y Corrupción: las huellas de la captura*, México, INAI, 2018.
- O'DONNELL, Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, número 11, octubre 2004.
- OPPENHEIMER, Andrés, *Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, México, Plaza y Janés, 2001.
- SANTIAGO, Javier, *De la Opacidad a la Transparencia y Rendición de Cuentas: La Fiscalización a los Partidos Políticos*, México, INAI, 2019
- SCHEDLER, Andreas, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* [El Estado auto-regulado. Poder y Rendición de Cuentas en las Nuevas Democracias], Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- THOMPSON, Ginger (12 de octubre de 2001), *Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive files* [Mexicanos avanzan a la apertura de archivos potencialmente explosivos], The New York Times, sección A.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002.

VILLANUEVA, Ernesto (Coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Senado de la República, 2016.

Sitios de internet

<https://www.transparency.org/en/about>

<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

<https://www.transparency.org/en/cpi/1995>

<https://www.transparency.org/en/cpi/2015>

<https://www.transparency.org/en/cpi/2016>

<https://www.transparency.org/en/cpi/2018>

<https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf