



CONSEJO REGIONAL
SUR - SURESTE

ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS

TRANSPARENCIA Y ESQUEMAS ANTICORRUPCIÓN



COORDINADORES

Adrián Alberto Reyes Vázquez

Oscar Andrey Espinosa Gómez

**ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS:
TRANSPARENCIA Y ESQUEMAS ANTICORRUPCIÓN**

ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS: TRANSPARENCIA Y ESQUEMAS ANTICORRUPCIÓN

Coordinadores

Adrián A. Reyes Vázquez

Oscar A. Espinosa Gómez



**CONSEJO REGIONAL
SUR - SURESTE**

2024

ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS: TRANSPARENCIA Y ESQUEMAS ANTICORRUPCIÓN

ISBN: 978-607-561-283-6

D.R. © 2024. Universidad Autónoma de Chiapas

Boulevard Belisario Domínguez Km. 1081 sin número,
Colina Universitaria, Terán, C.P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de la publicación; la información y análisis contenidos en esta publicación son estrictamente responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción parcial o total de los textos aquí publicados, siempre y cuando se haga sin fines comerciales y se cite la fuente completa. Las imágenes de portada, la composición de interiores y el diseño de cubierta son propiedad de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Esta publicación fue evaluada por pares académicos, mediante un proceso a doble ciego.

Hecho en México

Made in Mexico

Índice

Prólogo.....9

PRIMERA PARTE

Mecanismos de transparencia para el fortalecimiento
de las estrategias anticorrupción.....11

Capítulo I

El Derecho a la Información en la Política
de Transparencia, Gobierno Abierto y datos
abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024).....13

Capítulo II

El Derecho al acceso a la información
como mecanismo de transparencia
en el Servicio Público y combate a la corrupción.....43

SEGUNDA PARTE

Derechos Humanos y transparencia.....63

Capítulo III

El Derecho de Acceso a la Información Pública en México
a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....65

TERCERA PARTE

Derecho penal, corrupción y política criminal.....99

Capítulo IV

Susceptibilidad de las asociaciones
religiosas ante el lavado de dinero.....101

Capítulo V

Sistema Nacional Anticorrupción
e Interculturalidad en Chiapas.....125

Capítulo VI

Breves reflexiones en relación al combate
a la corrupción en México.....141

CUARTA PARTE

La Profesionalización del Servicio Público
para Fortalecer la Transparencia.....169

Capítulo VII

La Profesionalización del Servicio Público
para Fortalecer la Transparencia.....171

Prólogo

Las Instituciones de Educación Superior tienen la Responsabilidad Social de investigar y dar posibles respuestas a las diversas problemáticas que existen en los Estados y Sociedades. En ese sentido, analizar el fenómeno de la corrupción debe ser un tema toral en la agenda de estas instituciones, toda vez que como problemática de índole transversal genera dificultades en muchos ámbitos como el económico, político, gubernamental, y de los derechos humanos, etc.

Es por ello que, como un esfuerzo conjunto de la Red de Transparencia región Sur-Sureste de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en su obligación académica de analizar estos fenómenos, que afectan a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, se convierte en una forma de continuar reivindicando la labor social de las Universidades; ser un factor de desarrollo, de reflexión y de propuestas, con resultados tangibles como el libro que se presenta en esta ocasión.

Bajo este contexto, se realiza esta publicación como reflejo del trabajo y esfuerzo por establecer los primeros antecedentes de la red, para poder transformarse en un futuro inmediato, en un observatorio sobre transparencia en el sureste de nuestra región, que mucho ha de abonar y vigorizar la cultura de la transparencia en el sureste.

Lo anterior, parte de la premisa de que el panorama de las estrategias anticorrupción en México, es ciertamente, complejo; los datos relativos a la percepción de corrupción, e impunidad, hacen evidente el grado de dificultad para detectar, investigar y como finalidad, erradicar este fenómeno.

En efecto, existe la urgencia por fortalecer diferentes mecanismos anticorrupción, tan es así, que el posicionamiento de atender y resolver el problema de los actos de corrupción durante los últimos años, ha dejado de ser un debate entre especialistas en el tema, y se ha trasladado como preocupación y urgencia a los diferentes sectores de la sociedad civil, que han dejado muy clara su inquietud.

Por tal razón, este libro reúne las investigaciones y perspectivas de quienes integran la red, docentes de Unidades Académicas, así como de personas de la sociedad civil. Durante su lectura, se pone de manifiesto, la naturaleza multidisciplinaria, en la que desde distintos enfoques como, los derechos humanos, la transparencia, el derecho penal, la política criminal, el gobierno abierto, la profesionalización del servicio público, se aborda un mismo problema; afrontar, prevenir y erradicar los hechos de corrupción.

Por último, con la finalidad de otorgar al lector un diagnóstico del problema, difundir la generación de conocimientos, en temas que aún no han sido ampliamente explorados, y que se impulsan desde la ciencia jurídica en las Universidades de Educación Superior, invitamos a continuar generando mesas de diálogo y debate en fenómenos tan importantes como el que hoy se aborda, para así fortalecer a su vez, a una comunidad universitaria, que está obligada a formar parte de los retos en nuestro contexto local, nacional e internacional.

Carlos F. Natarén Nandayapa
Rector de la Universidad Autónoma de Chiapas

PRIMERA PARTE

Mecanismos de transparencia para el fortalecimiento de las estrategias anticorrupción

Capítulo I

El Derecho a la Información en la Política de Transparencia, Gobierno Abierto, y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024)

The right to Information in the Transparency, Open Government, and Open Data Policy of the Federal Public Administration (2021-2024)

Arturo Miguel Chípuli Castillo¹

Resumen

En el presente documento se aborda a la “Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024”, instrumento de política pública del ámbito federal que se diseñó e implementó con el objetivo de fomentar la transparencia, el acceso a la información, el gobierno abierto y la participación en el marco de la administración pública federal mexicana. A través de los estándares internacionales del derecho de acceso a la información pública, el trabajo pone en evidencia la omisión de las obligaciones contraídas en el seno del derecho internacional de los derechos humanos para el citado derecho humano, de lo cual se concluye que, en el diseño del programa,

¹ Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de CONACYT. Correo electrónico: achipuli@uv.mx. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8808-3311>.

existe un cumplimiento bajo de las obligaciones generales y de los elementos institucionales sobre el acceso a la información pública.

Palabras Clave: **Transparencia, Política Pública, Acceso a la Información.**

Abstract

This document addresses the “Transparency, Open Government and Open Data Policy of the Federal Public Administration 2021-2024”, a public policy instrument at the federal level that was designed and implemented with the objective of promoting transparency, access to information, open government and participation within the framework of the Mexican federal public administration. Through the international standards of the right of access to public information, the work highlights the omission of the obligations contracted within international human rights law for the aforementioned human right, from which it is concluded that, in the design of the program, there is low compliance with general obligations and institutional elements on access to public information.

Keywords: **Transparency, Public Policy, Access to Information.**

Metodología

Para lograr lo antes planteado, se procedió a la identificación de las obligaciones contenidas en las diversas fuentes de *hard* y *soft law* del DIDH, sobre las cuales se construyó una batería de subderechos en materia de acceso a la información pública, y de donde se seleccionaron seis como unidades de análisis: a) Transparencia pasiva, b) Transparencia activa, c) Producción y captura de información, d) Cultura de la transparencia, e) Implementación adecuada, y e) Protección de denunciantes (*whistle blowers*)². A partir de dichas unidades, se examinaron los objetivos, estrategias y

² Se dejaron fuera dos componentes del estándar internacional: recurso administrativo y judicial, así como adecuación normativa. Esto en razón de que se tratan de mecanismos políticos, por vía legislativa, y jurisdiccional de exigibilidad de los derechos humanos y no propiamente de políticas públicas.

líneas de acción de la “Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024”, con la finalidad de evidenciar, primero, los rubros cuyo contenido se vincula al derecho a la información y en segundo término, medir el grado de cumplimiento/incumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública, calificando la incidencia del DIDH en el diseño del programa de política pública mediante una escala de cuatro niveles, al cual se le asigna un valor que va del 0 al 3.³

Finalmente, para la calificación general del programa, se sumó el puntaje total de cada categoría analizada y se calificó el cumplimiento del estándar del derecho a la información con base en los siguientes criterios: Alto (13 a 19 puntos), medio (7 a 12 puntos), bajo (1 a 6 puntos) y nulo (0 puntos).

Introducción

El 30 de junio de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024” (PTGADAAPF). La citada Política tiene por objeto establecer un conjunto de disposiciones administrativas destinadas a la conducción de las entidades y órganos de la Administración Pública Federal (APF) en tres áreas específicas: la transparencia, el gobierno abierto y los datos abiertos, los cuales constituyen “condiciones indispensables para que el pueblo conozca el quehacer gubernamental y se le facilite involucrarse en las decisiones que el gobierno realiza y que le afectan”⁴. Derivado de lo anterior, la política asume como fines: la transparencia democrática expansiva en la APF, la credibilidad y legitimidad del gobierno, y la rendición de cuentas adecuada. A partir de estos fines, se desprenden tres ejes estratégicos y un conjunto de prioridades,

³ Cfr. https://www.sep.gob.mx/es/sep1/Politica_de_Transparencia_Gobierno_Abierto_y_Datos_Abiertos_en_la_Secretaria_de_Educacion_Publica

⁴ Secretaría de la Función Pública (SFP), Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal, 2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 2021. Pág. 2.

tales como: ciudadanizar la información pública, fomentar acciones de transparencia proactiva, consolidar una cultura de transparencia democrática, implementar modelos de gobierno abierto, promover la apertura de datos en la APF, entre otros.⁵

Derivado de lo anterior, y dada la relevancia que tiene el derecho a la información en el marco de la política antes referida, el presente trabajo parte del cuestionamiento acerca del diseño del programa antes referido, particularmente respecto de la consideración de las obligaciones consagradas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) para el derecho de acceso a la información pública. La hipótesis que guía la argumentación del presente texto es que, a pesar de contar con una narrativa que enfatiza a la transparencia y al acceso a la información pública, el programa es “ciego” a los estándares internacionales sobre el derecho humano de referencia.

En este tenor, el documento se divide en cuatro apartados: el primero aborda la metodología usada, principalmente para la construcción del estándar internacional del derecho de acceso a la información pública. En segundo término, se aborda lo relativo a las políticas públicas y los derechos humanos, resaltando su carácter como mecanismo de exigibilidad de derechos. El tercero analiza el derecho humano de acceso a la información pública en el DIDH, así como las obligaciones que le son propias conforme al mismo. En el cuarto se estudia de forma general a la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024) y se observa el nivel de cumplimiento/incumplimiento a partir de una matriz de indicadores vinculados con las obligaciones del derecho en estudio. Finalmente, en el último apartado, se presentan los resultados de la evaluación del programa en estudio.

5 Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024-

Políticas Públicas y Derechos Humanos

El término “política pública”, de acuerdo con Bazúa⁶, se refiere al campo multidisciplinario científico-técnico que estudia los problemas públicos con la pretensión específica de dilucidar las mejores maneras de resolverlos, mitigarlos o erradicarlos, desde el punto de vista del interés público y a través de la maximización del bienestar social. Por otro lado, el autor en cita advierte que las “políticas públicas” son las maneras presumiblemente mejores de resolver, mitigar o erradicar ciertos problemas públicos específicos en un tiempo y lugar determinados. Mauricio Merino⁷, por su parte, señala que las políticas públicas se refieren a todas aquellas intervenciones, regulaciones o acciones públicas que son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, y dentro de un horizonte temporal razonablemente definido. Esto es, cursos de acción destinados a afrontar, resolver, gestionar o solventar necesidades y problemas públicos claramente definidos y aceptados por los medios de representación y legitimación sociales. Con base en esta definición, cabe advertir que no todo programa ni acción de gobierno constituye una política pública, sino que, para serlo, debe comprender un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de medios efectivamente disponibles para solucionarlos.

Empero, las políticas públicas que sustentan la acción estatal en la resolución de problemáticas concretas, no deben considerarse solamente un elemento más de un programa político o de gobierno, sino un mecanismo de exigibilidad y de garantía de los derechos humanos, por lo cual, es necesario que los *policy makers* reconozcan y consideren a los derechos

6 Bazúa, Fernando, “Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico”, ;México, Colección: Guías de la Especialidad en Política y Gestión Educativa, Flacso, 2010. Pág. 20.

7 Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

fundamentales en todo el proceso de construcción de las políticas públicas. En este tenor, la perspectiva o enfoque de derechos humanos (EDH) representa un instrumento fundamental para la materialización de los objetivos que configuran a cada derecho, pues representa un aporte de carácter sustantivo para los contenidos de las políticas públicas que pone énfasis en las obligaciones estatales, consagrándose estas como directrices de contenido, de tal forma que las políticas públicas se vislumbran como medios de satisfacción de derechos, y no solo como mecanismos para la solución de problemas y demandas insatisfechas⁸. De tal forma que, los derechos humanos no son pensados hoy tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas⁹. En este sentido, es menester que el ciclo de las políticas públicas se vislumbre a partir del enfoque de derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos supone una serie de principios que constituyen un marco político común que promueve el fortalecimiento del Estado como garante de los derechos, es decir, más allá del enfoque tradicional esta perspectiva se enfoca en dos cuestiones: el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el DIDH. Su incorporación requiere tener presentes dos conjuntos de elementos: a) Los Estándares Internacionales de Derechos Humanos y b) Los Elementos Transversales.¹⁰

Los primeros, parten de la base de que el DIDH representa un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede

8 Salazar, Pedro, "Capítulo 7. La Reforma y las Políticas Públicas", en Salazar, Pedro (Coord.), La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez, 2004.

9 Abramovich, Víctor, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo", Revista de la CEPAL, núm. 88, abril, 2006, pág. 38

10 Cfr. Sandra, Serrano, Los estándares internacionales de los Derechos Humanos: un sistema de derechos en acción, España, CNDH, 2005.

ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos¹¹. Los Estados que han firmado y ratificado los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, se han comprometido a cumplir con una serie de obligaciones, mismas que se encuentran dispersas dentro de los diversos dispositivos de *hard* y *soft law* que integran al DIDH. Las obligaciones planteadas pueden ser de diversa naturaleza, implicando cuestiones positivas (de hacer), negativas (no hacer) o ambas, que redunden en la materialización y garantía del derecho. Asimismo, dichas obligaciones, van de la mano con los principios de los derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad y su carácter de absolutos), lo cual permite la aplicación del resto de las obligaciones y elementos institucionales¹² vertidos en las observaciones generales, opiniones consultivas y jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales supranacionales, entre otros.

En segundo lugar, los elementos transversales aluden a otra serie de principios medulares que, quienes toman las decisiones, deben observar de forma transversal en todo el entramado de programas, políticas y acciones estatales. Entre estas encontramos fundamentalmente: el principio de igualdad y no discriminación, la perspectiva de género, el acceso a mecanismos de exigibilidad, articulación entre niveles y órdenes de gobierno, cultura de los derechos humanos, entre otros¹³. Como puede advertirse, estos elementos representan principios medulares reconocidos por los tratados internacionales, las observaciones generales de los Comités de Naciones Unidas, así como los informes y la jurisprudencia de

11 Ibidem, pág. 36

12 Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO-México. 2013, Pág. 11

13 Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, núm.14, 2011.

los órganos de protección internacional de los derechos humanos, que deben permear en el diseño e implementación de las políticas públicas¹⁴.

La idea esencial detrás de la adopción del enfoque es impulsar estrategias y acciones tendientes a empoderar a las personas y reconocer que el Estado tiene una serie de obligaciones que le son exigibles. Dicho esquema permite a los analistas y diseñadores de políticas públicas definir metas concretas que permitan la realización más completa de la dignidad humana¹⁵, asegurándose de que el Estado utilice de la mejor manera posible los recursos con los que cuenta, acusándolos siempre hacia la consecución de los objetivos provenientes de los derechos humanos.

En el marco del presente trabajo, y por cuestiones de espacio, utilizamos de manera parcial el citado enfoque, limitándose al estándar internacional del derecho de acceso a la información, mismo que se desarrolla en el siguiente apartado.

El Derecho Humano de Acceso a la Información en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La información representa una condición necesaria para la realización del ser humano. Por un lado, el proceso de la comunicación del cual somos parte todos los individuos se sustenta en la transmisión y recepción de información, la cual permite comunicar ideas, adquirir conocimiento, y retroalimentar los procesos cognoscitivos de los cuales dependemos para tomar decisiones racionales. En este sentido, la información tiene un papel fundamental en el ejercicio de los derechos humanos, de ahí que se constituye como una precondition para los mismos.

Con base en lo anterior, el derecho a la información es aquel que tienen las personas para “acceder a la información que está en posesión,

14 Ibidem, pág. 44

15 Lasswell, Harold, “Orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 1992, pp. 79-103.

custodia o control de cualquier autoridad pública”¹⁶, reconocido por los sistemas internacionales, regionales y nacionales como un derecho humano fundamental para la construcción de la ciudadanía y vital para el funcionamiento y la preservación del sistema democrático, en tanto la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa, que permiten informar a la ciudadanía sobre las acciones de gobierno que se adopten en ejercicio de la acción política¹⁷; así como para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, luchar contra la corrupción, el secretismo y la realización de otros derechos humanos¹⁸.

Esta relación entre información y democracia es particularmente importante ya que, si en su sentido más amplio, la libertad y el derecho a la información tienden a generar garantías de protección frente al Estado, limitando la interferencia de este sobre la esfera de derechos y libertades del individuo, el derecho de acceso a la información pública asume además que, la autodeterminación del individuo y el ejercicio pleno de su rol de agente y de ciudadano, solo puede desarrollarse a partir de la generación de condiciones que sirvan de base para la participación activa y constante de los individuos en las decisiones que le afectan directamente de forma individual o como parte de un colectivo . En este sentido, una participación significativa en el proceso democrático requiere de participantes informados, que puedan ejercer un control eficaz sobre el gobierno y que ejerzan sus derechos humanos de manera informada.

16 Negro, Dante, “Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región” en Taller de Alto Nivel. Acceso Equitativo a la Información Pública, celebrado en Guatemala los días 27 y 28 de agosto de 2014. OEA. Pág. 64.

17 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2014) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Argentina, Mercosur. Pág. 83

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano*. Segunda Edición. Organización de Estados Americanos. 2012.

Dada la relevancia que tiene, tanto para la democracia como para la vigencia plena de los derechos humanos (DDHH), el DIDH ha enfatizado la necesidad de incorporar al derecho de acceso a la información pública a sus fuentes, desarrollando de forma progresiva sus alcances y contenido. En 1946, y tomando como base la libertad de expresión, la “libertad de información” fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas como un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades, de ahí que los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecieran que la libertad de expresión incluía no sólo el derecho de todo hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también el derecho a investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio. De forma similar, en el contexto de los Estados americanos, se adoptó en 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual contempló en su artículo IV el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, y posteriormente, en 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual en su numeral décimo tercero expresó el derecho a la información que tiene toda persona. Particularmente, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es menester resaltar uno de los avances más importantes en torno al derecho de acceso a la información pública: la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Claude Reyes y otros vs Chile. En la citada sentencia del 19 de septiembre de 2006, la Corte acogió varios de los alegatos señalados por la CIDH, e incorporó a la misma diversos estándares que se venían desarrollando tanto por la Relatoría para la Libertad de Expresión como por otros órganos, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como de algunos otros órganos regionales de protección de los derechos humanos. De esta manera, con la referida sentencia, por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho de libertad de expresión, y con ello se dio inicio a un proceso progresivo respecto de la construcción del

estándar internacional del derecho de acceso a la información pública y a sus obligaciones establecidas en el DIDH¹⁹.

Con base en lo anterior, la construcción internacional del derecho humano de acceso a la información pública ha tenido una evolución no solo a través de fuentes vinculantes (*hard law*), sino también a través de fuentes no vinculantes (*soft law*), donde se describen de forma puntual los componentes y las obligaciones encomendadas a los Estados para la adecuada garantía de este derecho. Los derechos humanos, nos dicen Serrano y Vázquez, están constituidos por múltiples componentes o atributos, los cuales pueden denominarse “subderechos”. Estos se definen como “los factores integrantes de cada uno de los derechos humanos, algunos puntualmente precisados en los tratados y, otros, fruto del desarrollo del *corpus iuris*”²⁰. Derivado de lo cual, y conforme a lo señalado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual México forma parte, los componentes que integran al derecho de acceso a la información pública son las siguientes:

19 Chípuli, Arturo, “El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, Número 14, 2022, Pp. 8 y 9

20 Serrano y Vázquez, *Op Cit*, pág. 54

Tabla 1. Componentes del Derecho de Acceso a la Información Pública²¹.

A) Transparencia pasiva	Garantizar la existencia de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile: 62, Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil: 86, y CIDH, 2012: 9).
B) Transparencia activa	Garantizar la existencia de información de interés público de forma oficiosa (OEA, 2004 y CIDH, 2012: 12).
C) Derecho a un recurso administrativo y Judicial	Garantizar la existencia de dos tipos de recursos: i) Uno de naturaleza administrativa que sea adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile: 62, y CIDH, 2012: 9). ii) Otro, de naturaleza judicial, que sea idóneo y efectivo que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que omiten dar respuesta a la solicitud (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile: 62, y CIDH, 2012: 11).
E) Obligación de capturar y producir información	Garantizar la producción y/o captura de información necesaria para el cumplimiento de los deberes de las entidades públicas. Esto implica la producción de información estadística desagregada, bases de datos e indicadores de evaluación (CIDH, 2012: 14 y OEA, 2008: Resolutivo 10).
F) Derecho a una cultura de la transparencia	Promover, en un plazo razonable, entre el público en general, la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información. Esto a través de la adopción de medidas y programas que aumenten la importancia en el público sobre este derecho (CIDH, 2012: 14 y OEA, 2008).
G) Implementación adecuada	i) Garantizar la existencia de normas, políticas y prácticas que permitan gestionar, conservar y administrar adecuadamente la información (CIDH, 2012: 15 y OEA, 2004). ii) Garantizar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile: 62, CIDH, 2012: 15).
H) Adecuación Normativa	Garantizar un ordenamiento jurídico interno acorde a los estándares internacionales. Esto conlleva tres cuestiones particulares: i) Implementar un marco jurídico adecuado, ii) remover obstáculos legales y/o administrativos, iii) promover la implementación del derecho de acceso a la información dentro de todas las entidades y autoridades; y iv) adoptar una política favorable al pleno ejercicio del derecho (CIDH, 2012: 16).
I) Protección de denunciantes (<i>whistleblowers</i>)	Proteger a los denunciantes de irregularidades frente a sanciones legales, administrativas o laborales (OEA, 2004), así como a la imposición de normativas que prohíban o limiten la divulgación de información.

21 Chípuli, Arturo, "Gobierno cercano y moderno: Una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública", Revista Estudios en Derecho a la Información, 2019, Número 8.

Como puede advertirse, los subderechos que integran al derecho humano en estudio son diversos y refieren un conjunto amplio de obligaciones que deben ser observadas por los Estados ya sea en la legislación, la actividad jurisdiccional o administrativa, o en las políticas públicas. Estas últimas, como se verá más adelante, se asumen como mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos, las cuales permiten materializar su contenido a través de programas, acciones y estrategias específicas.

La Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024) frente al Derecho de Acceso a la Información Pública

El derecho de acceso a la información fue institucionalizado en el texto constitucional mexicano desde 1977, y posteriormente reglamentado en el año 2002. Aunque el desarrollo legislativo de la transparencia y del acceso a la información pública representó un paso importante en la garantía de dicho derecho humano, su ejercicio efectivo ha quedado sujeto a cuestiones de carácter organizacional²². La transparencia, al no constituir una “condición natural” de las instancias gubernamentales, usualmente ha sido vista como un problema o una carga de trabajo adicional para ellas²³, de donde se desprenden retos y obstáculos importantes para su desarrollo al interior de las instituciones públicas. Por lo cual, y una vez promulgada la legislación en la materia, ha resultado necesario diseñar, implementar y gestionar las políticas de transparencia que permitan materializar sus objetivos. Estas políticas, afirma Rodolfo Vergara²⁴, son necesarias para que las organizaciones del Estado plasmen dentro de sus rutinas y procedimientos las prácticas de transparencia, así como todo el conjunto de

22 Chípuli, Op Cit “El derecho humano de acceso a la información pública...”, pág. 12

23 Vergara, Rodolfo, 2007, Cuadernos de transparencia No. 5: La transparencia como problema. México, INAI. Pp. 5-6.

24 Ibidem p. 9

valores relacionados con las mismas y que influyen cotidianamente en los comportamientos organizacionales de los actores de todos los niveles.

Aunado a lo anterior, y dado que las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información en el gobierno son la vía para generar las dinámicas organizacionales, a corto, mediano y largo plazo, necesarias para encauzar los compromisos adquiridos en la materia, resulta relevante que las mismas incluyan, dentro de todo su ciclo, un enfoque de derechos humanos²⁵. Este enfoque representa un aporte de carácter sustantivo para los contenidos de las políticas públicas que pone énfasis, tanto en las obligaciones estatales descritas en las fuentes del DIDH, las cuales sirven como directrices de contenido; como en una serie de elementos transversales (igualdad, participación, coordinación interinstitucional, entre otros) los cuales deben permear en el diseño e implementación de las políticas públicas²⁶. De tal forma que las políticas públicas se vislumbran como medios de satisfacción de derechos, y no sólo como mecanismos para la solución de problemas y demandas insatisfechas²⁷, reconociendo a las personas como titulares de derechos, empoderándolas para exigir o demandar acciones concretas del Estado, a través de un marco de obligaciones consagradas por el DIDH.

Pese a lo anterior, el desarrollo de políticas públicas de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito de la administración pública en México han redundado en el diseño e implementación de políticas “ciegas” a los derechos humanos. De hecho, la inclusión de estos tópicos se dio en el contexto del proceso para el mejoramiento y modernización de la APF, cuando los procesos de liberalización política comenzaron a rendir frutos y se activaron (medianamente) los pesos y contrapesos de un régimen democrático, cuando los incentivos políticos del pluralismo electoral y la necesidad de responder a exigencias ciudadanas por transparencia

25 Chípuli, Op Cit “El derecho humano de acceso a la información pública...”, pág. 13

26 Vázquez y Delaplace, Op Cit, pág. 44

27 Salazar, Op Cit.

y rendición de cuentas motivaron una serie de cambios legislativos con incidencia directa en el quehacer gubernamental²⁸, lo que derivó en el establecimiento de programas enfocados en el desarrollo de capacidades institucionales vinculadas con la transparencia pero que no observan a cabalidad las obligaciones establecidas por el DIDH a los Estados en materia de acceso a la información pública.

En virtud de lo anterior, y dado que la transparencia en la APF empieza a ser incluida en la agenda pública a inicios del siglo XXI en México, en el periodo 2001-2021 se realizaron diversos programas federales vinculados con ella, mismos que se señalan a continuación:

Tabla 2. Políticas de Transparencia implementadas en la APF (2001-2021)²⁹.

Nombre del Programa	Periodo
Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo	2001-2006
El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción	2008-2012
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno	2013-2018
Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal.	2021-2024

Para el presente estudio, nos centraremos en la última de estas políticas, es decir, la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024. Dicho programa fue publicado el 30 de junio de 2021 en el Diario Oficial de la Federación y representa un conjunto de disposiciones administrativas para conducir las acciones del gobierno federal en materia de transparencia, gobierno abierto y datos abiertos de manera holística, integral,

²⁸ Maldonado Trujillo, Vanessa, 2014, “Gobierno Cercano y Moderno: Una mirada crítica” en Memoria del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014, pág. 1

²⁹ Elaboración propia.

diferencial e interdependiente, para contribuir a la rendición de cuentas y al combate de la corrupción e impunidad³⁰. Esto como parte de las acciones emprendidas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 (Eje 1 “Política y Gobierno”, particularmente en el apartado “Hacia una democracia participativa”), así como en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (estrategia prioritaria 1.6), la Política Nacional Anticorrupción (Ejes 1, 2 y 3), y el Programa Sectorial de la Función Pública 2019-2024 (objetivo prioritario 4). En este sentido, el programa señala que “la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y los datos abiertos, por sus características, propósitos y alcances, se convierten en condiciones indispensables para que el pueblo conozca el quehacer gubernamental y se le facilite involucrarse en las decisiones que el gobierno realiza y que le afectan”³¹.

La citada Política, se basa en un diagnóstico que toma como referencia los hallazgos obtenidos de la revisión de los informes de labores 2019 y 2020, así como de información, datos e indicadores construidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como por la Métrica de Gobierno Abierto 2019, coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), y la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), mismos que permiten advertir áreas de oportunidad vinculadas con la transparencia, el acceso a la información pública, el gobierno abierto y la mejora en la gestión pública en el ámbito de la APF. Entre estas, el programa señala áreas de oportunidad específicas relacionadas con la información pública:

Transitar de las demandas de información, vía obligaciones de transparencia y solicitudes de acceso a la información, para

30 SFP, Op Cit, pág. 2

31 Idem

avanzar a atender necesidades de información con base en criterios de utilidad social, realizando más ejercicios de transparencia proactiva que se traduzcan en beneficios para la sociedad.

Aumentar la pertinencia y accesibilidad de la información sustantiva que más demanda la ciudadanía mediante un mejor diseño de los sitios web gubernamentales.

(...)

En el rubro de Datos Abiertos, mejorar la disponibilidad de los datos publicados por el gobierno, cumplir con las características de Datos Abiertos (existencia de datos, formato digital, estructurados, acceso gratuito, licencia abierta, actualizados, formato abierto y URL claro); asimismo, publicar Datos Abiertos de forma proactiva, que sean útiles, analizando las principales demandas, intereses y necesidades de la población y mejorar la calidad y cantidad de los datos publicados.

Respecto de la capacitación, las acciones que resultan indispensables para fortalecer una cultura de transparencia, y con ello contribuir al logro de las metas y objetivos del Gobierno en la materia, se refieren a que todos los sujetos obligados de la APF se comprometan y cumplan con el Programa de Capacitación en Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Temas Relacionados del INAI, en el cual se incluya capacitación especializada para mandos superiores, mandos medios y enlaces de transparencia. Asimismo, es necesario valorar la importancia de la obtención de los reconocimientos “Institución 100% capacitada” y “Comité de Transparencia 100% capacitado”, otorgados por el INAI, ya que con la obtención de los mismos se incentiva a que todo el personal de mando de los sujetos obligados sea capacitado

y sensibilizado, respecto del marco de aplicación, sus principios, deberes y obligaciones en materia de transparencia³².

Con base en lo antes referido, en el programa se define como problema central que “los esfuerzos destinados a transparentar información por diversas vías no han logrado permear en su uso por parte de la sociedad, lo cual dificulta el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas”³³. Las causas centrales de la problemática definida en el programa son básicamente dos:

- a. La ciudadanía desconoce las acciones de sus gobernantes, cuestión que parte, a su vez, de tres factores, la falta de disponibilidad de información socialmente útil, la inobservancia de publicación en formato de datos abiertos y el incumplimiento de transparencia proactiva
- b. La ciudadanía no incide en las decisiones del gobierno, como resultado del desconocimiento de los mecanismos de participación, así como la falta de seguimiento y difusión a las propuestas e iniciativas ciudadanas³⁴.

Como puede apreciarse, la primera de estas causas se vincula estrechamente con el acceso a la información, lo que, a consideración de los redactores de la política, tiene como consecuencia la burocratización de la transparencia, una baja credibilidad y legitimidad del gobierno, así como una inadecuada rendición de cuentas. Derivado de las problemáticas antes identificadas, el objetivo general del programa se define como “Los esfuerzos destinados a transparentar la información por diversas vías propician su uso por parte de la sociedad, lo cual contribuye al involucramiento de

32 Ibidem, pp. 6 y 7

33 Idem

34 Idem

la ciudadanía en las decisiones públicas”³⁵, con base en lo cual, la política asume como fines: la transparencia democrática expansiva en la APF, la credibilidad y legitimidad del gobierno, y la rendición de cuentas adecuada, de los cuales se desprenden tres ejes estratégicos y un conjunto de prioridades:

Tabla 3. Ejes, prioridades y acciones de la PTGADAAPF³⁶.

Eje	Prioridades	Acciones
Eje 1. Fortalecer la transparencia en la gestión pública.	Prioridad 1. Ciudadanizar la información pública que generen las instituciones a fin de que sea sencilla, amigable, con lenguaje ciudadano y que favorezca el escrutinio de la función pública.	4 acciones
	Prioridad 2. Fomentar acciones de transparencia proactiva que promuevan la generación de conocimiento público útil.	3 acciones
	Prioridad 3. Consolidar una cultura de transparencia democrática expansiva en la APF, y acabar con la transparencia burocrática y de relaciones públicas.	5 acciones
Eje 2. Promover un gobierno abierto	Prioridad 4. Impulsar la implementación de modelos de gobierno abierto en las instituciones.	3 acciones
	Prioridad 5. Fortalecer la participación de las instituciones en los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto.	2 acciones
Eje 3. Impulsar el uso de datos abiertos	Prioridad 6. Implementar procesos de apertura de datos abiertos que sean de mayor interés o relevancia para la población, con la finalidad de contribuir al bienestar social.	6 acciones

La implementación de las acciones queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública a través de su Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción, la cual tendrá que dar seguimiento y evaluar a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como interpretar, y en su caso, resolver las dudas con relación a las cuestiones no previstas en el documento³⁷.

³⁵ Ibidem, pág. 8

³⁶ Chípuli, Op Cit “El derecho humano de acceso a la información pública...”, pág. 18

³⁷ SFP, Op Cit, pp. 8 y 9

Por otro lado, y en lo que concierne a la incidencia del EDH en la construcción de la política en estudio, la primera cuestión que salta a la vista es que, pese a que su diagnóstico y definición de problemas se realiza en términos de deficiencias en el acceso a la información y sus consecuencias, los redactores del programa no aluden en ningún momento a su configuración como derecho humano, ni a las obligaciones determinadas por el DIDH para el citado derecho, incluso cuando las causas y consecuencias se vinculan con componentes explícitamente señalados por el *corpus iuris* de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, resulta necesario, a través de los componentes o subderechos definidos en el estándar internacional, revisar el diseño del programa con la finalidad de dilucidar su apego o desapego a lo señalado por el DIDH para el acceso a la información. Para tal efecto, y como se vio en el apartado cuatro del presente trabajo, el derecho humano de acceso a la información pública se encuentra compuesto por un conjunto significativo de subderechos, los cuales, a su vez, se encuentran integrados por diversas obligaciones. Las obligaciones son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles con relación a un derecho humano³⁸ y pueden ser de distintas naturalezas. Sin embargo, para efectos del presente análisis, nos basaremos en dos tipos específicos: las obligaciones generales y los elementos institucionales.

Las obligaciones generales abarcan cuatro obligaciones: respetar, proteger, garantizar y promover³⁹. La primera obligación (respetar), es la más básica e inmediata ya que se cumple mediante abstenciones y, contrario sensu, se incumple por acciones, es decir, la obligación consiste en no interferir o poner en peligro los derechos. Por su parte, la obligación de proteger constituye una conducta de carácter positivo para la creación del marco jurídico y las instituciones necesarias para prevenir las violaciones, y en su caso, hacer exigibles los derechos frente a la conculcación de

38 Serrano y Vázquez, Op Cit, pág. 49

39 Ibidem, pp. 59 y 60

los mismos. Respecto de la obligación de garantía, esta tiene por objetivo mantener el disfrute de un derecho humano y mejorarlo, de ahí que se trate de una obligación positiva que organice el aparato estatal y asegure la capacidad de disfrute del derecho mediante la remoción de obstáculos y provisión de recursos. Finalmente, la obligación de promover, implica el suministro de información sobre los derechos, su ejercicio y exigibilidad, así como las tareas de sensibilización necesarias para que las personas los respeten y los promuevan⁴⁰. Al respecto, y tomando en consideración los diversos componentes del derecho de acceso a la información pública, la Comisión Interamericana de Derecho Humano (CIDH) ha señalado que sus obligaciones son principalmente de garantía y de protección⁴¹.

Por su parte, los elementos institucionales se definen como las obligaciones que constriñen la acción gubernamental al momento de diseñar la aplicación de los derechos, y que son fundamentales para la realización del mismo⁴². Se dividen en: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La disponibilidad implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. La accesibilidad, involucra la forma de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho se encuentren al alcance de todos, sin discriminación, y con las posibilidades geográficas y económicas de acceder a ellos. La aceptabilidad refiere que el medio y los contenidos para materializar el derecho sean aceptados por las personas a quienes van dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, consecuentemente, la flexibilidad para modificarlos y adaptarlos. Por último, la calidad implica que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho aseguren los requerimientos y propiedades necesarios para cumplir con su función⁴³.

40 Ibidem, pp. 61-81

41 CIDH, Op Cit, párr. 25

42 Serrano y Vázquez, Op Cit, pp. 83 y 84

43 Ibidem, pp. 84-89

En este sentido, y para evaluar el apego/desapego del programa en estudio, en la siguiente tabla se analiza la PTGADAAPF (2021-2024) a la luz de los componentes que integran al derecho de acceso a la información (6 obligaciones generales) y sus elementos institucionales (19 elementos).

Tabla 4. Examen de cumplimiento/incumplimiento del derecho de acceso a la información⁴⁴.

Subderecho y Obligación General	Elemento Institucional	PTGADAAPF (2021-2024)
A) Transparencia pasiva (Garantizar).	A.1. Disponibilidad de Procedimientos para el acceso universal a la información pública, y el derecho a la respuesta.	Sin Acciones
	A.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las solicitudes de información.	Sin Acciones
	A.3. Acciones vinculadas con la calidad de las respuestas (oportunas, completas, debidamente fundadas y motivadas).	Sin Acciones
B) Transparencia activa (Garantizar).	B.1. Disponibilidad de acciones para garantizar la máxima cantidad de información de interés público de forma proactiva y focalizada.	Acción 1.4. Publicar información que sea solicitada de forma recurrente y/o aquella que propicie la rendición de cuentas, siempre y cuando sea adicional o complementaria a la que se difunde en la Plataforma Nacional de Transparencia.
		Acción 2.1. Transparentar información que atienda a una necesidad o demanda de información concreta de un grupo social con el que esté vinculada la Institución, resuelva una necesidad histórica de la ciudadanía, o en su caso, aborde temas de mayor interés entre la población.
		Acción 2.2. Publicar información socialmente útil, de calidad, amigable, con lenguaje ciudadano y que propicie la rendición de cuentas sobre los programas y proyectos prioritarios del gobierno federal.
		Acción 2.3. Democratizar las tecnologías con el fin de acercar la información pública a toda la ciudadanía y favorecer la rendición de cuentas.

44 Elaboración propia con base en Chípuli, Op Cit, pp. 20-22

		<p>Acción 3.4. Fortalecer la coordinación entre la Unidad de Transparencia y las Unidades Administrativas al interior de la institución y al exterior con otras Unidades de Transparencia.</p> <p>Acción 6.1. Identificar los conjuntos o bases de datos que genera o posee la institución.</p> <p>Acción 6.2. Analizar la información susceptible de publicación.</p> <p>Acción 6.3. Priorizar los datos a publicar en formato abierto.</p> <p>Acción 6.4. Documentar los Datos Abiertos.</p> <p>Acción 6.5. Estructurar, cargar y publicar los conjuntos de Datos Abiertos.</p>
	B.2. Medidas para garantizar la accesibilidad física (en contextos que consideren el uso de tecnologías o la ausencia de estas) y sin discriminación (en formatos y lenguajes diversos) de la información.	<p>Acción 1.3. Generar productos digitales con lenguaje ciudadano que faciliten la comprensión de la información pública que difunde la institución.</p> <p>Acción 3.3. Aprovechar el uso de las tecnologías de la información para crear o mejorar los procedimientos para el ejercicio de la transparencia y acceso a la información.</p>
	B.3. Acciones vinculadas con la calidad de la información que se genera.	<p>Acción 1.1. Homologar la sección denominada “Transparencia” ubicada en el menú principal del sitio web de la institución.</p> <p>Acción 1.2. Actualizar la información publicada en la sección denominada “Transparencia”.</p> <p>Acción 3.1. Generar formatos que de origen no contengan información clasificada, para eficientar el acceso a la información.</p>
C) Producción y captura de información (Garantizar).	C.1. Disponibilidad de lineamientos y procedimientos para la producción de bases de información, indicadores e información estadística.	Sin Acciones
	C.2. Acciones encaminadas a crear bases de datos de calidad, que permitan la validación de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).	Sin Acciones
	C.3. Acciones encaminadas a crear bases de datos con información estadística desagregada por colectivos vulnerables, excluidos e históricamente discriminados, y sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la Mujer.	Sin Acciones

D) Derecho a una cultura de la transparencia (Garantizar y Promover).	D.1. Disponibilidad de campañas de educación y divulgación entre la población sobre la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información, así como de las medidas de implementación del derecho y el procesamiento de solicitudes de información.	Acción 6.6. Proponer estrategias de comunicación digital, a fin de dar a conocer a la ciudadanía la disponibilidad de nuevos recursos de Datos Abiertos, en especial, los de alto valor, para impulsar su consulta y uso.
	D.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las acciones de promoción de la cultura de la transparencia	Sin Acciones
	D.3. Acciones para garantizar que los procesos de divulgación y sensibilización observen estándares de calidad.	Sin Acciones
E) Implementación adecuada (Garantizar).	E.1. Disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos.	Sin Acciones
	E.2. Disponibilidad de acciones encaminadas al entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho.	Acción 3.2. Impulsar la profesionalización continua de las personas servidoras públicas en una cultura de transparencia que propicie la rendición de cuentas
		Acción 4.2. Sensibilizar a las personas servidoras públicas sobre la importancia de los modelos de gobierno abierto.
	E.3. Acciones dirigidas a establecer y/o aplicar modelos de calidad en la gestión de documentos.	Sin Acciones
	E.4. Aplicación de modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación.	Sin Acciones
F) Protección de denunciantes (whistle blowers) (Proteger y Garantizar).	F.1. Disponibilidad de medidas y sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción.	Sin Acciones
	F.2. Disponibilidad de mecanismos que alienten la cooperación del sector privado, de los responsables y que faciliten una coordinación interinstitucional	Sin Acciones
	F.3. Acciones para la accesibilidad física (existencia de canales abiertos de denuncia.) y la no discriminación (sin importar el estatus laboral o jurídico).	Sin Acciones

De lo presentado en la tabla que antecede se desprenden algunos datos importantes. En primer lugar, la política pone énfasis en la transparencia activa, siendo el rubro con mayor número de acciones vinculadas (15 acciones). Empero, en los demás componentes existen omisiones importantes. En el siguiente apartado se muestra con mayor detalle esta afirmación.

Resultados

Como se adelantó en el apartado metodológico, calificaremos la incidencia del estándar en una escala de cuatro niveles (nulo, bajo, medio, alto). A cada uno de estos niveles se les asignará una calificación que va del 0 al 3, dependiendo del porcentaje de apego a las obligaciones internacionales. Con base en lo anterior, a continuación se presentan los resultados del análisis antes realizado:

Tabla 5. Nivel de Cumplimiento del Estándar Internacional por Componente⁴⁵.

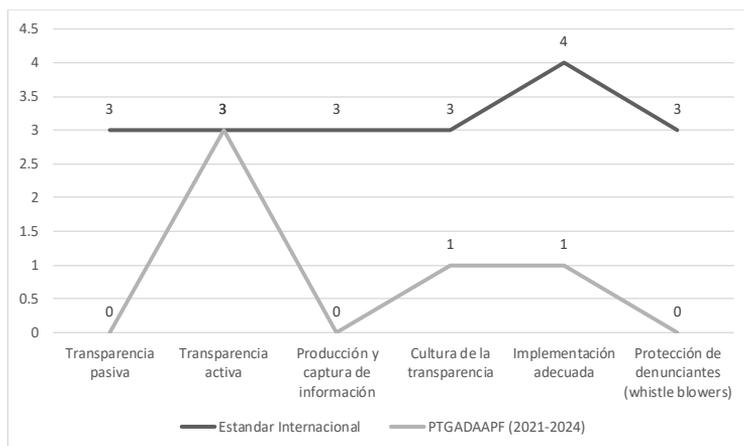
Componente	Calificación
Transparencia pasiva	0
Transparencia activa	3
Producción y captura de información	0
Cultura de la transparencia	1
Implementación adecuada	1
Protección de denunciantes (<i>whistle blowers</i>)	0
Total	5

La política, como se advierte en la tabla anterior, establece acciones solo en 3 de los 6 rubros descritos dentro del estándar internacional. De estos tres componentes, vinculados con obligaciones generales, solo observa un cumplimiento alto respecto de los elementos institucionales que integran a la transparencia activa (B.1, B.2 y B.3). Por su parte, refiere acciones en materia de cultura de la transparencia (D.1) e implementación adecuada (E.2), siendo omiso en las acciones para garantizar la accesibilidad,

asequibilidad y no discriminación en la promoción de la cultura de la transparencia (D.2), la garantía en materia de procesos de divulgación y sensibilización, con base en estándares de calidad (D.3), la disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos (E. 1), los modelos de calidad en la gestión de documentos (E. 3) y los modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación (E.4). De particular interés resulta la omisión absoluta en la transparencia pasiva, la producción y captura de información y la protección de denunciantes.

Ahora bien, para la calificación final es menester hacer la suma de cada uno de los rubros citados y ubicar su posición con base en siguiente criterio de cumplimiento del estándar del derecho a la información: Alto (13 a 19 puntos), medio (7 a 12 puntos), bajo (1 a 6 puntos) y nulo (0 puntos). Tomando en consideración estos criterios, y con base en los resultados antes presentados se desprende que el PTGADAAPF (2021) tiene una calificación general de 5 puntos, lo que lo ubica en un cumplimiento bajo respecto de la observancia, en su diseño, de lo establecido por el DIDH respecto del derecho humano en cita.

Gráfica 1. Comparativa del programa con el estándar internacional⁴⁶.



Lo que nos lleva a concluir que, al momento de diseñarse el programa en cuestión, no se tomaron en consideración las múltiples obligaciones que el DIDH ha establecido, a través de fuentes de *hard* y *soft law* para el derecho de acceso a la información pública, lo que rompe con la narrativa señalada en el programa respecto del interés de implementar acciones que fomenten el derecho a saber en el marco de la administración pública federal.

Conclusiones

El acceso a la información pública es de alta importancia para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la democracia. Esta relevancia se hizo patente en el reconocimiento explícito que hicieron los sistemas internacionales de derechos humanos en el *corpus iuris* internacional de los derechos humanos. En México, a partir de la primera década del siglo XXI, se produjeron importantes cambios tendientes a la apertura de la APF, los cuales se vieron materializados en políticas públicas de transparencia

⁴⁶ Elaboración propia.

y combate a la corrupción. Con base en esto, desde el año 2001 se empezaron a diseñar e implementar políticas destinadas a la transparencia en la administración pública. El presente trabajo se refirió primordialmente a la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024, programa vigente que, en el marco de acción de la Secretaría de la Función Pública, se construyó con el propósito de promover la transparencia, el acceso a la información y el gobierno abierto en las entidades y órganos de la APF.

A partir de 6 subderechos y sus correspondientes elementos institucionales, el presente estudio pone en evidencia que, en el diseño del citado programa, se observó una incidencia baja, lo cual pone en entredicho la voluntad real de generar las capacidades institucionales necesarias para la garantía del derecho humano de acceso a la información, a la vez que busca evidenciar las áreas de oportunidad en las políticas de transparencia implementadas por el gobierno federal.

Referencias

- ABRAMOVICH, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo”, Revista de la CEPAL, núm. 88, abril, pág. 38
- BAZÚA, Fernando (2010). “Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico”, Colección: Guías de la Especialidad en Política y Gestión Educativa, Flacso, México.
- CHÍPULI, Arturo (2019), “Gobierno cercano y moderno: Una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, Revista Estudios en Derecho a la Información, Número 8.
- , Arturo (2022), “El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)”, Revista Estudios en Derecho a la Información, Número 14.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2012). El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Segunda Edición. Organización de Estados Americanos.

- INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH) (2014) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Argentina, Mercosur.
- LASSWELL, Harold (1992). “Orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), El Estudio de las Políticas Públicas, México, Porrúa, pp. 79-103.
- MALDONADO TRUJILLO, Vanessa (2014), “Gobierno Cercano y Moderno: Una mirada crítica” en Memoria del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014
- MERINO, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- NEGRO, Dante (2014). “Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región” en Taller de Alto Nivel. Acceso Equitativo a la Información Pública, celebrado en Guatemala los días 27 y 28 de agosto de 2014. OEA.
- SALAZAR, Pedro (2014), “Capítulo 7. La Reforma y las Políticas Públicas”, en Salazar, Pedro (Coord.), La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez.
- SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel (2013), Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México, FLACSO-México.
- VÁZQUEZ, Daniel y DELAPLACE, Domitille (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, núm.14.
- VERGARA, Rodolfo (2007), Cuadernos de transparencia No. 5: La transparencia como problema. México, INAI.

Capítulo II

El derecho al acceso a la información como mecanismo de transparencia en el servicio público y combate a la corrupción

The right to access information as a mechanism for transparency in public service and the fight against corruption

Verónica Montserrat Roque López.¹

Resumen

El acceso a la información comprende el derecho a buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio, este derecho es fundamental ya que permite también el ejercicio de otros derechos, así como la consolidación de la democracia y gobernabilidad democrática en el país. El que la ciudadanía cuente con información pública cierta y de fácil acceso puede garantizar que exista una mayor participación ciudadana y por ende una eficaz gestión pública. Resulta indispensable abordar la presente temática para entender cómo ello puede impulsar la transparencia y rendición de cuentas, los cuales son elementos fundamentales para mejorar la relación gobierno y ciudadanía, combatiendo la discrecionalidad que propicia las conductas corruptas.

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas y Maestrante en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH.

Palabras claves: Información, derecho, corrupción, democracia, gobierno.

Abstract

Access to information includes the right to seek, receive and disseminate information through any medium. This right is fundamental because it also allows the exercise of other rights as well as the consolidation of democracy and democratic governance in the country. The fact that citizens have access to accurate and easily accessible public information can guarantee greater citizen participation and, therefore, effective public management. It is essential to address this issue in order to understand how this can promote transparency and accountability, which are fundamental elements to improve the relationship between government and citizens, combating the discretionality that fosters corrupt behavior.

Keywords: Information, rights, corruption, democracy, government.

Introducción

El acceso a la información como derecho humano en México es reconocido en la Constitución desde el año 2007 en su artículo 6º en donde se estipula en términos generales que todas las personas tendrán acceso a la información pública, protección de sus datos personales, así como la rectificación de éstos, así mismo a nivel internacional el derecho es reconocido como un derecho humano. Para lograr una efectiva gestión pública y el combate a la corrupción es necesario que el Estado cuente con un gobierno abierto, esto a través de la aplicación de tres mecanismos fundamentales que son el acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas.

El acceso a la información pública por parte de la ciudadanía permite que esta conozca el trabajo de las instituciones públicas, el actuar de los servidores públicos, el destino de recursos públicos, en general el actuar de los tres niveles de gobierno. Hay que motivar una cultura de transparencia en las instituciones gubernamentales que permita visibilizar la

corrupción. El ejercicio de este derecho permite una participación más activa de la ciudadanía y obliga a las instituciones a mantener sus medios de información actualizados y en orden.

Aunque históricamente en el contexto internacional el acceso a la información pública data desde 1766 en Suecia, en el contexto nacional surgió con la entrada en vigor de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, la cual tuvo sus arraigos con la libertad de expresión con enfoque en la administración pública dentro de la cual se ve inmerso el tema de la corrupción.

El combate a la corrupción es uno de los temas que forman parte de la agenda global de las naciones y México no es la excepción, puesto que es uno de los países con un alto índice de percepción de corrupción. De la preocupación por atender esta problemática se deriva una reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información que tendrían por objetivo la participación oportuna ciudadana para visibilizar actos de corrupción y denunciarlos.

Lo anterior sería acompañado de la promulgación de una ley nacional de la materia y la creación de un órgano autónomo garante y protector de este derecho que es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

El presente artículo pretende abordar un análisis sobre cómo el ejercicio del derecho al acceso de información puede contribuir a la visibilización y combate a la corrupción en México a través de la participación informada de la ciudadanía

México como Estado Democrático y Gobierno Abierto

La base fundamental de un Estado democrático es la soberanía popular, es decir, el poder por y para el pueblo, donde las decisiones del país se generan de forma colectiva mediante herramientas de participación. La Organización de las Naciones Unidas considera que el respeto a los Derechos Humanos, libertades fundamentales, elecciones periódicas y genuinas mediante sufragio universal son elementos esenciales de la democracia.

La ciudadanía cuenta con el derecho de elegir a sus gobernantes y a su vez la facultad de expresar sus inquietudes y necesidades, para ello los

ciudadanos deben poder vigilar los actos de su gobierno, el cual tendrá la responsabilidad de rendirles cuenta con información acerca de la administración de recursos y servicios públicos.

Parte fundamental de un Estado democrático y Derecho, es la implementación de un gobierno abierto, el cual de acuerdo con Ramírez cuenta con ciertos principios que se detallan a continuación:²

- a. Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público.
- b. Facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones mediante el diseño e implementación de las políticas públicas.
- c. Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado.

El gobierno abierto brinda una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar, fomenta la transparencia, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana en los procesos de decisión y control.³ Por lo anterior, un gobierno abierto fomenta una cultura de transparencia en la que la ciudadanía pueda observar de manera minuciosa las acciones gubernamentales, lo que tiende a impulsar una mayor confianza hacia sus gobernantes.

Actualmente, el uso masivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y de las redes sociales (o Web 2.0), promueven una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, finalmente, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, facilitar el acceso a la información que poseen, y a guiarse por nuevos códigos de

² Ramírez, Álvaro, *Eunomía*, Nº 5, Madrid, septiembre 2013–febrero 2014, pp. 201-216. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116>

³ Gobierno abierto: alcance e implicaciones, Ana Corojan y Eva Campos, 2011, fundación ideas, Madrid. p. 22. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=572551>

conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de “Buen Gobierno”⁴. Se debe destacar que los avances tecnológicos y creación de plataformas digitales gubernamentales facilitan en mayor medida el acceso de la ciudadanía a la información pública de distintos organismos públicos de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, no debe ignorarse que, aunque la tecnología es un medio de utilidad para acceder de forma más rápida y sencilla, no se encuentra realmente al alcance de todas las personas ya sea por causas económicas, educativas o de infraestructura no sea posible acceder a este recurso; lo anterior obstaculiza la participación de ciertos sectores de la población y promueve la desinformación.

México es un país que se ha comprometido en trabajar por un gobierno abierto y prueba de ella es que forma parte de los 8 países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto en conjunto con Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, dicha alianza a través de intercambio de buenas prácticas y experiencias tiene como objetivo crear una democracia transparente, compartida y abierta.

La base primordial para la solución de problemas sociales es la participación activa y eficaz de la ciudadanía, a través de una gobernanza colaborativa, responsable y ética en la rendición de cuentas públicas, lo que se podrá ver reflejado en los servicios públicos, trámites y políticas públicas que aporten al beneficio de consolidar un Estado Democrático.

La democracia es algo que puede ser alcanzado cuando el Estado respeta y garantiza los derechos fundamentales de sus gobernados y a su vez la efectividad de un Estado de Derecho. La democracia no debe limitarse a una perspectiva electoral, puesto que busca la construcción de un sistema de oportunidades, participación, derechos y libertades.

⁴ Gobierno abierto y democracia participativa, Enrique Conejero, Revista Ciencias, 2013, Vol.2, Nº 4, abril, p.p. 1- 12. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817923>

El gobierno abierto y la transparencia se vinculan como pilares de la democracia participativa cuya finalidad es la mejora y evaluación del funcionamiento gubernamental, transformando la relación Estado-Ciudadanía a través de los instrumentos de información e interacción. El gobierno abierto no sólo se limita a enunciar la participación proactiva sino también a generar espacios destinados a la participación.

En México se reconoce que la AGA contribuye significativamente a impulsar el gobierno abierto y ha sido acogido favorable a nivel local, Salas identifica dos principales retos dentro del Gobierno Abierto : el primero, es plantear compromisos estratégicos orientados a generar resultados e impactos de alto valor público con potencial de transformar las condiciones y la calidad de vida de las personas; y el segundo consiste en mejorar el entendimiento del concepto y la construcción de capacidades en otros poderes, niveles de gobierno y en la sociedad para diseñar e implementar modelos de gestión que lo incorporen.⁵

El acceso a la información como un derecho humano

México es un país que reconoce y protege los derechos humanos desde su constitución y que se ha sumado a la ratificación de distintos instrumentos internacionales en la materia, con el compromiso de promocionarlos, protegerlos y garantizarlos a todas las personas que se encuentren dentro de su territorio, sin embargo, en el momento de analizar la aplicación material de estos derechos se observa un panorama distinto al deseado, en donde en el tema de derechos humanos nuestra constitución se vuelve de un carácter nominal y no normativa.

Dos características importantes entre los derechos humanos es la interdependencia y la integralidad, es decir, que forman parte de un todo y no pueden verse de forma aislada, por lo que si se estudia de manera

5 Salas, Joel, “Breve historia del gobierno abierto en México”, en Bojórquez, José, Issa, Luna (Coords.), *Gobierno abierto, el valor social de la información pública*, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, CDMX, 2015, p. 237. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>

minuciosa los efectos que puede causar la vulneración de uno de ellos se podrá alertar que dicha afectación que en un principio se vio a un sólo derecho, en realidad trae consigo la vulneración de más de uno de ellos.

El derecho humano al acceso a la información se encuentra reconocido a nivel nacional dentro del artículo 4º constitucional y a nivel internacional dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19, expresado como aquel derecho consistente en buscar, recibir y difundir información; este derecho forma parte integral del derecho a la libertad de expresión y resulta ser un instrumento para promover un Estado de Derecho. Así mismo el ejercicio de este derecho permite conocer el estado actual y real sobre otros derechos.

El derecho al acceso a la información pública puede analizarse desde dos puntos, el primero se basa en que las personas puedan tener a su alcance fuentes de información acerca de las actuaciones del Estado que les permitan conocer, observar y cuestionar el uso del recurso público, el funcionamiento de los servicios y el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos; el segundo punto se centra en la obligación del Estado de poner a disposición dicha información de una forma accesible y transparente.

Carpizo y Villanueva contemplan como características del derecho a la información, las siguientes:⁶

El derecho a atraerse información entendido como acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar entendido como las libertades de expresión y de imprenta, el de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado entendido como recibir información objetiva, oportuna y completa, y con carácter universal, o sea, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna.

6 Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto. "El derecho a la información, propuestas de algunos elementos para su regulación en México", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001, p. 72. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>

El acceso a la información se convierte en un medio para conocer y ejercer nuestros derechos, así como el primer paso del derecho a la participación en la toma de decisiones. ⁷La UNESCO considera que el acceso a la información es indispensable para lograr un Estado Democrático en razón a que se busca que las autoridades sean responsables y transparentes, la ciudadanía tenga una participación plena en la vida pública, los gobiernos fomente la confianza en las instituciones públicas y los órganos de derechos humanos formen parte del proceso de toma de decisiones para garantizar que los algoritmos no discriminen a los grupos nados.⁸

Como parte del análisis de este derecho es importante hacer mención acerca de si este derecho es absoluto o no, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que dentro del Sistema Jurídico Mexicano no existen los derechos absolutos por lo que el acceso a la información es susceptible a limitaciones aplicadas bajo ciertas circunstancias con sustento en el interés público, seguridad nacional y temas de protección a datos personales. Cabe aclarar que aunque los derechos admitan una limitación o restricción que se sustenta en el artículo 29 constitucional, esta deberá ser fundamentada y dictada de forma objetiva, por lo que el Estado no podrá restringir un derecho de forma arbitraria y sin fundamentos que sustenten las causas de excepción.

En base a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública los principales sujetos responsables en la materia son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del estado de Chiapas. (ITAIPCH) como organismo garante del estado y la Plataforma Nacional de Transparencia.

⁷ Fierro, Ana, "Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad", *Cuestiones Constitucionales*. no.39 jul-dic. 2018 Ciudad de México. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932018000200065&script=sci_arttext

⁸ UNESCO, *Lo que necesitas saber sobre el acceso a la información*, 2022. Consultado el 09 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/articles/lo-que-necesita-saber-sobre-el-acceso-la-informacion>

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tienen un papel de suma importancia en la información pública, al ser un organismo público autónoma encargado de la defensa del derecho a la información y privacidad, a través de la transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de los datos personales para contribuir en la participación democrática y el gobierno abierto, de igual forma dentro de sus atribuciones se encuentra la de coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de Datos personales.

La existencia de organismos constitucionales autónomos como el INAI, contribuyen a la procuración del Estado de Derecho, cuya finalidad será la de frenar el poder de otras instituciones y atender las necesidades de la ciudadanía al encontrarse dotados de autonomía funcional trabajan a favor de las garantías de derechos.

A través de este organismo la ciudadanía puede presentar quejas en caso de que las instituciones de gobierno les nieguen información solicitada, se han dado a conocer casos mediáticos de corrupción y violación de derechos humanos, además este organismo se asegura de que los datos personales de la ciudadanía se encuentren resguardados y seguros.

Si bien se ha hablado acerca de las implicaciones y fundamentos de este derecho, es primordial detallar en su materialización dentro del país; para ejercer este derecho se cuenta con las plataformas de transparencia de las instituciones o en caso de que no se encuentre disponible la información requerida dentro de estas plataformas, puede solicitarse a través de una solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Datos del Portal de Transparencia de la Secretaría de la Función Pública registró durante el cuarto trimestre de los años 2022 y 2023 de un descenso del -11.9 % con respecto a las solicitudes de información recibidas en el mismo periodo, se comparó que en el año 2022 se registraron 823

solicitudes y en 2023, 725 solicitudes.⁹ Esto resulta alarmante ya que, aunque es un derecho de todas y todos, se observa que en lugar de que la participación ciudadana incrementara se dio lo contrario, esto puede ser resultado de distintos factores entre ellos la falta de conocimiento de este derecho, la dificultad de poder acceder a las plataformas de información o la indiferencia de la población.

Lo anterior se refuerza con estudios realizados por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), en el cual se presenta que el 5.6 % de los mexicanos ha realizado alguna solicitud de información y el 14 % ha visitado algún portal web del gobierno.¹⁰ Lo anterior evidencia la falta de involucramiento por parte de la ciudadanía para realizar peticiones de información sobre temas de interés público y esto puede traer como consecuencia desinformación y corrupción.

Lo mencionado en este apartado permite concientizar acerca de la necesidad de crear espacios de difusión y concientización a la ciudadanía acerca del acceso a la información pública como derecho humano, fomentar una cultura de participación informada y combatir la falta de conocimiento sobre este derecho que fortalece la desinformación.

La desinformación pone en riesgo a una sociedad a ser influenciados con información errónea o engañosa la cual se difunde a través de las redes sociales que son los medios de comunicación más utilizados actualmente, la difusión de este tipo de información puede producir incertidumbre, sesgos e incluso conflictos; por lo que es necesario que la ciudadanía conozca las fuentes de información fidedignas.

9 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Estadísticas de Solicitudes de Acceso a la información Pública, Cuarto Trimestre 2023. Consultado el 03 de abril de 2024. Disponible en: <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/acceso-a-la-informacion/solicitudes-de-acceso-a-la-informacion/estadisticas-de-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

10 El economista, sólo 5.6 % de los mexicanos solicitan información, Molina Alberto. Consultado el 03 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Solo-5.6-de-los-mexicanos-solicita-informacion-20181225-0091.html>

Corrupción y percepción de la confianza pública

La corrupción es un fenómeno de naturaleza sistémica, multicausal y transversal a las distintas dimensiones del estado de derecho.¹¹ Dicha conducta se sustenta en el abuso de poder público que busca beneficios privados y políticos que atentan contra el bien común, afectando la credibilidad y confianza hacia el Estado, este fenómeno se da a través del ocultamiento y varía atendiendo a las condiciones temporalidad y cultura.

De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción 2023 realizado por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, México se encuentra en la posición número 126 de 180 países evaluados y es uno de los peores evaluados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo.¹² Esto refleja que el Estado Mexicano aún se encuentra alejado de ser un país libre de corrupción y que aún queda mucho por hacer.

La corrupción atenta poco a poco contra la capacidad del Estado de recaudar impuestos; implementar políticas de desarrollo coherentes y racionales; redistribuir los recursos entre los diferentes grupos y regiones; de transformar para bien la sociedad siguiendo prioridades sociales y políticas.¹³

Este fenómeno cuenta con distintas causas como son las formales, culturales y materiales; las causas formales constan de la delimitación entre el sector público y privado, ordenamiento jurídico inadecuado y la inoperancia práctica de las instituciones públicas; las causas culturales van desde la tolerancia social ante esta conducta hasta una cultura de ilegalidad

11 González, Alejandro, Estado de Derecho y control de la corrupción, cómo avanzar sin dar (tantos) palos de ciego, WJP México, 2020. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/12/Justicia-a-debate_Anticorrupcion_DIC9.pdf

12 Informe del índice de Percepción de la Corrupción 2023. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

13 Estévez, Alejandro, "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social", *Revista Venezolana de Gerencia*, v.10, n.29, Maracaibo, enero 2005. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004

generalizada; y las causas materiales se refiere a las situaciones entre el orden jurídico y social.¹⁴

En la Encuesta Nacional sobre Corrupción y la Impunidad realizada por Reforma y MCCI, se derivó que el 86 % de la población cree que en México frecuentemente se cometen actos de corrupción, la lucha contra ella parece poco exitosa, así también resultó que las personas encuestadas consideran como principales responsables en el combate a la corrupción en un primer lugar al el gobierno y segundo a la ciudadanía.¹⁵

La confianza en las instituciones, influye también de manera significativa en el ejercicio de las denuncias por conductas corruptas, puesto que, la ciudadanía opta por no ti

En el año actual, México cuenta con un nivel satisfactorio de confianza pública, en donde en 53 % de la población confía en su gobierno, aunque resulta una cantidad alentadora sigue siendo un compromiso del Estado Mexicano els seguir incrementando el nivel de confianza en la ciudadanía y una de las cuestiones que impide seguir avanzando en el tema es la corrupción e impunidad.

La corrupción afecta de forma negativa el quehacer gubernamental, entorpece las políticas de desarrollo y disminuye la confianza de la ciudadanía; el Estado debe enfocarse en crear una expectativa positiva sobre su actuar y el comportamiento de sus instituciones a través de sus servidores públicos, esto puede lograrse a través de respuesta efectivas, atenciones inmediatas, la no privatización de la información, manejo de mecanismos de control y respuestas judiciales efectivas.

La reputación corrupta en las instituciones públicas genera desconfianza y distanciamiento de la ciudadanía, quienes en caso de ser testigos

14 Rowland, Michell “visión contemporánea de la corrupción”, en Nohlen, Dieter, Dendia, Rafael Raventós, Ciska Tuesta Soldevilla, Fernando (coord.), Abstencionismo y participación electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2003, en , p.p. 33-34. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>

15 Encuesta Nacional sobre Corrupción y la Impunidad, Reforma y MCCI, 2022. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/>

de conductas corruptas no verán como una opción oportuna y segura el recurrir a denunciarlas antes las instancias correspondientes puesto que la incertidumbre de actuar institucional pondrá en duda la credibilidad y aptitud de estas.

La normalización e indiferencia de las conductas corruptas como una práctica social, ha llevado a que las personas consideren que sólo así funcionan las cosas en nuestro país, trae como consecuencia que dichas conductas pasan por desapercibidas e incluso se sigan fomentando; para contrarrestar lo anterior se necesita el empoderamiento, corresponsabilidad y concientización a la ciudadana para exigir derechos así como demandar el buen actuar del gubernamental.

La información pública como herramienta para visibilizar los actos de corrupción

La corrupción como el abuso de poder y malas prácticas, es un fenómeno que se encuentra presente en todas las sociedades, la cual provoca consecuencias de carácter económico, paraliza los servicios públicos, deficiencia en el funcionamiento de instituciones públicas, el Estado de derecho y por ende la vulneración de derechos humanos.

La corrupción se da tanto en el sector público como en el privado, El acceso a la información aunque por sí sola no podría culminar con la corrupción, no deja de ser un elemento fundamental para combatirla, ya que el tener acceso a datos abiertos permite la detección de irregularidades en el gasto público.

El Estado es la institución legalmente representativa de “lo público”, por lo que se le demanda información de la sociedad, merced del monopolio de la información pública que detenta. Esa demanda por supuesto, no es satisfecha completamente, pues los instrumentos con que cuenta el estado y que están al alcance del ciudadano, no son capaces de garantizar, en la mayoría de los casos, el acceso a la información confiable, objetiva, creíble.¹⁶

16 Robles, José, “Corrupción y derechos acceso a la información”, *Revista Ra Ximhai*, Universidad Autónoma Indígena de México, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 581-609. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/461/46120303.pdf>

Para visibilizar los actos de corrupción y mejorar la gestión pública es necesario fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información. Blanca Ibarra, Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha señalado que “Tenemos que ver el derecho a saber cómo un instrumento no solamente que nos permite abrir y conocer otros derechos, sino que nos permite exigir cuentas, evaluar, dar seguimiento y castigar a aquellas autoridades que no están cumpliendo con su función”.¹⁷

A diferencia de la corrupción en donde se buscan beneficios individuales, la participación ciudadana a través del acceso a la información busca el bien común, por lo que el hecho de estar informado es suficiente, sino que también a raíz de la información se tiene que demandar al Estado la correcta administración pública, ya que el tener el conocimiento sin accionarlo nos mantiene en un rol pasivo de la ciudadanía.

Hernández establece que la transparencia y acceso a la información pueden combatir la corrupción en dos sentidos:¹⁸

El primero, como un elemento de inhibición de dichos actos y que quienes lo cometen no deseen ser exhibidos, así como la obligación de transparentar los actos puede evitar el actuar corrupto de las autoridades.

El segundo, la opción de obtener información puede contribuir a descubrirse actos inadecuados e iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa.

17 Ibarra, Blanca, Transparencia, herramienta para mejorar gestión pública y visibilizar actos de corrupción, INAI, 2019. Consultado el 10 de mayo de 2024. Disponible en: <https://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-408-19.pdf>

18 Hernández, Eric “la transparencia como herramienta en el combate a la corrupción”, en Rasgado, Javier, Flores, Rogelio (coord), *Retos del Estado Constitucional: transparencia y combate a la corrupción*, México, 2020, p.p. 106-107. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6411/12.pdf>

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, enfatizan en que una de las estrategias propuestas para combatir la corrupción es promover condiciones que permitan mantener a la sociedad informada y comprometida, estos espacios deberán incluir la libertad de prensa y espacios cívicos, así como el fomento de una cultura de transparencia, demandas para que el sector privado se rija bajo las mismas reglas y responsabilizar a los representantes gubernamentales en caso de cometer esta conducta ilícita.

El combate a la corrupción requiere la alianza y participación de las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad, civil, medios de comunicación y la ciudadanía, en donde no sólo se fomente la transparencia sino también una cultura de denuncia antes actos corruptos, misma que deberá de estar acompañada de protección a los denunciantes con el fin de denunciar sin miedo a represalias.

La transparencia aplicada en la cotidianidad de la vida pública, genera confianza y certidumbre, lo que políticamente se traduce en legitimidad, y precisamente en esto radica su importancia como razón de Estado, ya que para la trascendencia de todo gobierno debe legitimarse de forma cotidiana, y existir una corresponsabilización en los asuntos públicos.¹⁹

La ética en los gobernantes y la confianza pública son temas altamente relacionados entre sí, la obtención de ambos puede generar un desarrollo social, político y cultural en las naciones; la promoción de la participación ciudadana a través del ejercicio del derecho al acceso a la información fortalece el Estado de Derecho y por ende, coadyuva a la observancia de los derechos humanos.

El ejercicio de este derecho a través de la ciudadanía, sociedad civil y medios de comunicación es uno de los elementos indispensables para visibilizar la corrupción, sin embargo, también resulta necesario mejorar las

19 Castelazo, José, Instituto Nacional de Administración Pública, Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción, Revista de Administración Pública, Vol.XLIII, septiembre-diciembre 2008, p.p. 39-55. Disponible en: https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_Especial_ES-2008.pdf

instituciones fiscalizadoras y brindarles herramientas para la investigación de esta conducta ilícita así como la responsabilidad de quienes la cometan.

Conclusiones

La corrupción es un obstáculo en el crecimiento y desarrollo de una nación, que atenta contra la vida democrática, justicia, seguridad y contra el Estado de Derecho. Aunque la corrupción causas efectos negativos para todos los integrantes de una sociedad, se debe considerar que tales efectos serán en proporciones distintas, ya que quienes recibirán en mayor impacto las consecuencias y se encuentran más expuestos son las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad por el desvío de ingresos públicos que limitan la calidad de los servicios públicos esenciales, es por ello que la corrupción atenta contra la obligación del estado en respetar y proteger los derechos humanos.

La transparencia contribuye a combatir la corrupción y el abuso de autoridad. Al ser pública y de fácil alcance la información de la gestión gubernamental se aumenta la posibilidad de poder conocer, investigar y denunciar actos de corrupción que de lo contrario pasarían completamente desapercibidos para la ciudadanía.

Es indispensable crear espacios de difusión y concientización a la ciudadanía acerca del acceso a la información pública como derecho humano, fomentar una cultura de participación ciudadana informada y que el Estado se comprometa con la promoción de la transparencia en todos los grupos sociales facilitando los medios para acceder a ella. Más allá de reconocer este derecho y contar con instituciones especializadas en él, se debe trabajar por materializar los objetivos planteados en las agendas de los gobiernos.

Una ciudadanía informada y participativa es parte fundamental de un Estado Democrático y de Derecho, los gobernados deben también asumir su responsabilidad dentro del funcionamiento de la sociedad, externado sus inquietudes y exigiendo al Estado la toma de decisiones pertinentes ante la comisión de conductas que atenten contra el buen gobierno, dejando atrás la apatía y la idea de que las denuncias no son de utilidad.

El tema de combate a la corrupción y el ejercicio al acceso a la información pública como un derecho humano pueden resultar ser temas complejos desde su análisis como su aplicación, sin embargo, ello no implica que se trate de algo imposible; aunque requiere de la suma de esfuerzos y participación de distintos actores sociales, recursos, políticas públicas así como la concientización sobre el tema, con el propósito de desarrollar un Estado en dónde la democracia y el derecho dejen de ser únicamente nominales y pasen a ser efectivos materialmente.

Referencias

- CASTELAZO, José, Instituto Nacional de Administración Pública, Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción, *Revista de Administración Pública*, Vol.XLIII, septiembre-diciembre 2008, p.p. 39-55. Disponible en: https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_Especial_ES-2008.pdf
- CONEJERO, Enrique, “Gobierno abierto y democracia participativa”, *Revista Ciencias*, 2013, Vol.2, Nº 4, abril, p.p. 1- 12. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4817923>
- COROJAN, Ana, CAMPOS, Eva, Gobierno abierto: alcance e implicaciones, 2011, fundación ideas, Madrid. p. 22. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=572551>
- Cuarto Trimestre 2023. Consultado el 03 de abril de 2024. Disponible en: <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/acceso-a-la-informacion/solicitudes-de-acceso-a-la-informacion/estadisticas-de-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion-publica/>
- MOLINA, Alberto, sólo 5.6 % de los mexicanos solicitan información, *El economista*. Consultado el 03 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Solo-5.6-de-los-mexicanos-solicita-informacion-20181225-0091.html>
- Encuesta Nacional sobre Corrupción y la Impunidad, Reforma y MCCI, 2022. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/>

- ESTÉVEZ, Alejandro, “Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social”, *Revista Venezolana de Gerencia*, v.10, n.29, Maracaibo, enero 2005. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004
- FIERRO, Ana, “Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad”, *Cuestiones Constitucionales*. no.39 jul-dic. 2018 Ciudad de México. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932018000200065&script=sci_arttext
- GONZÁLEZ, Alejandro, Estado de Derecho y control de la corrupción, cómo avanzar sin dar (tantos) palos de ciego, WJP México, 2020. Disponible en: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/12/Justicia-a-debate_Anticorruptcion_DIC9.pdf
- HERNÁNDEZ, Eric “la transparencia como herramienta en el combate a la corrupción”, en Rascado, Javier, Flores, Rogelio (coord), *Retos del Estado Constitucional: transparencia y combate a la corrupción*, México, 2020, p.p. 106-107. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6411/12.pdf>
- IBARRA, Blanca, Transparencia, herramienta para mejorar la gestión pública y visibilizar actos de corrupción, INAI, 2019. Consultado el 10 de mayo de 2024. Disponible en: <https://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-408-19.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Estadísticas de Solicitudes de Acceso a la Información Pública, Transparencia Internacional, Informe del índice de Percepción de la Corrupción 2023. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/20>
- OCDE, Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Panorama-de-las-administraciones-publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2024.pdf>
- RAMÍREZ, Álvaro, 2010, Eunomía, Nº 5, Madrid, septiembre 2013–febrero 2014, pp.201-216. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116>

- Robles, José, “Corrupción y derechos acceso a la información”, *Revista Ra Ximhai*, Universidad Autónoma Indígena de México, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 581-609. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/461/46120303.pdf>
- ROWLAND, Michell “visión contemporánea de la corrupción”, en Nohlen, Dieter, Dendia, Rafael Raventós, Ciska Tuesta Soldevilla, Fernando (coord.), *Abstencionismo y participación electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2003, en , p.p. 33-34. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>
- SALAS, Joel, “Breve historia del gobierno abierto en México”, en Bojórquez, José, Issa, Luna (Coords.), *Gobierno abierto, el valor social de la información pública*, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, CDMX, 2015, p. 237. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>
- UNESCO, Lo que necesitas saber sobre el acceso a la información, 2022. Consultado el 09 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/articulos/lo-que-necesita-saber-sobre-el-acceso-la-informacion>

SEGUNDA PARTE

Derechos Humanos y transparencia

Capítulo III

El Derecho de Acceso a la Información Pública en México a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

The Right of Access to Public Information in Mexico in light of the Inter-American Human Rights System

Carlos Francisco Pérez Ovando¹

Ligeia Lara Ayanegui²

Resumen

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por nuestro Sistema jurídico, en el cual toda persona es titular de este derecho. En principio, se puede señalar que México ha logrado una consolidación importante en materia de transparencia y en acceso a la información pública. Sin embargo, el desarrollo de este derecho se tiene que analizar en clave histórica ya que durante muchos años la información pública no estaba al alcance de todos y era utilizada de manera discrecional por los poderes públicos. Fue hasta el año de

1 Candidato a Doctor por la Universidad de Lleida (España), Máster en Ciencias Jurídicas por la misma Institución, Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas.

2 Maestra en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

1977 que se incorporó a la Constitución Política en el artículo 6º, en el que se procura garantizar la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información. A partir de entonces, el derecho de acceso a la información pública ha emergido como un pilar fundamental en la promoción de la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. En el Sistema Jurídico Mexicano este derecho ha adquirido una relevancia significativa en las últimas décadas, gracias al desarrollo de este derecho en el ámbito internacional de los derechos humanos y las reformas legales que han permitido a los ciudadanos y a la sociedad civil un mayor acceso a la información generada y resguardada por los poderes públicos. No obstante, el ejercicio pleno de este derecho se ha enfrentado a retos y desafíos que han requerido una constante revisión y adaptación de las normativas vigentes.

PALABRAS CLAVE: Derecho de acceso a la información, derechos fundamentales, transparencia.

Abstract

The right of access to information is a fundamental right recognized by our legal system, in which every person is a holder of this right. In principle, it can be pointed out that Mexico has achieved an important consolidation in terms of transparency and access to public information, but the development of this right must be analyzed in historical terms, since for many years public information was not available to everyone and was used in a discretionary manner by the public authorities. It was not until 1977 that it was incorporated to the Political Constitution in Article 6, which seeks to guarantee freedom of expression and the right of access to information. Since then, the right of access to public information has emerged as a fundamental pillar in the promotion of government transparency, accountability, and the effective exercise of human rights. In the Mexican legal system, this right has acquired significant relevance in recent decades, thanks to the development of this right in the international human rights sphere and the legal reforms that have allowed citizens and

civil society greater access to information generated and safeguarded by the public authorities. However, the full exercise of this right has faced challenges that have required a constant review and adaptation of existing regulations.

KEYWORDS: Right of access to information, fundamental rights, transparency.

Metodología

El objetivo de esta investigación es analizar el derecho al acceso a la información pública en nuestro país, desde la dogmática jurídica, a través del análisis documental del marco nacional, su evolución institucional y las obligaciones adquiridas por parte del Estado mexicano dentro del marco internacional, particularmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como su relación con la democracia y otros derechos humanos.

Introducción

Aunque no toda actividad humana, conducta o necesidad social debe ser susceptible de ser protegida como un derecho. Saber de la cosa pública, es una necesidad justa, de carácter universal e imprescindible para toda sociedad democrática. En este sentido, de un lado, el derecho de acceso a la información es pieza fundamental del sistema normativo³ que garantiza una sociedad justa y equitativa; y, por otro lado, este derecho toma especial importancia en la relación del Estado con el ciudadano. Que se hace efectiva y se configura en una democracia participativa, para que

³ Prieto Sanchis, Luis, *Apuntes de teoría del derecho*, 6ª. Ed., Madrid, Trotta, 2011, págs. 105 y ss.

En este mismo sentido se ha referido Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, p. 248, que los derechos fundamentales deben comprenderse a la luz de un conjunto de normas entrelazadas con un común denominador que nace en la norma básica, es decir de la primera fuente del sistema al que pertenece, y que el contenido de ésta expresa los valores morales que han sido asumidos por el Poder. Atinadamente refiere el autor que los derechos fundamentales expresan los valores de libertad, igualdad y solidaridad que tienen como origen la dignidad humana, en este sentido todos los derechos tienen los mismos fundamentos básicos, es por ello su interdependencia.

cada persona tome el papel que le corresponde en la sociedad de manera informada y transparente.

Con base en este panorama, el trabajo que el lector tiene en sus manos ofrece un análisis del derecho de acceso a la información pública que se estructura en tres secciones principales. En primer término, se ofrecen algunas reflexiones sobre la evolución histórica del derecho de acceso a la información con el objetivo de comprender de mejor manera la naturaleza jurídica del mencionado derecho. En segundo término, se realiza un análisis del contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública a la luz de la normativa vigente en México, en el que se estudian de manera particular, sus aspectos presentes. En tercer lugar, para rematar con lo anterior, se estudian las decisiones relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la evaluación de la efectividad de las instituciones encargadas de garantizar este derecho.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio, donde se sintetizan los hallazgos más relevantes y se ofrecen reflexiones sobre los desafíos y oportunidades futuros para la consolidación del derecho al acceso a la información pública en México y su alineación con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Origen y concepto del derecho al acceso a la información pública en el sistema jurídico mexicano

Antes de entrar de lleno al análisis del marco conceptual en torno al tema, es procedente estudiar los orígenes del derecho de acceso a la información. Si de derechos fundamentales hablamos, estos deben entenderse en «clave histórica»⁴. La idea del sintagma derechos fundamentales, es histórica, porque su evolución ha delineado su fundamentación de acuerdo con las exigencias sociales, políticas y económicas en el que acaecieron estos cambios.

⁴ *Ibidem*, p. 103.

Origen del derecho a la información

Como señala GAUCHI RISSO⁵ cuando nos referimos a los derechos fundamentales debemos partir que éstos han ido apareciendo paulatinamente, influidos por distintos modelos estatales con el paso del tiempo, lo que ha dado la pauta a entenderlos en términos de generaciones de derechos, es decir, en clave histórica.⁶

Cavilar en torno a esta cuestión es importante para comprender la impronta de la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública, y de qué forma debe entenderse su irrupción en el constitucionalismo mexicano.

Dicho esto, la primera generación de derechos humanos es el resultado de corrientes de pensamiento de corte liberal que tuvieron como caldo de cultivo el surgimiento de la burguesía como clase social, en un contexto en el que la propiedad adquirió un plano protagónico⁷. La primera generación de derechos fundamentales se plasmó en términos de derechos por primera vez en 1789, con la emisión de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano Francesa y se consolidó en el siglo XIX en el marco del Estado Liberal de Derecho.

En el contexto Latinoamericano, particularmente en México, estos derechos se pusieron de manifiesto en el Constitucionalismo en «la Constitución de Apatzingán, de 1814, sin embargo, las declaraciones de derechos no se integraron en el articulado constitucional como principios directamente ejecutables ante los tribunales. De esta forma nacen los derechos públicos

5 Gauchi Risso, Verónica, “Derecho de acceso a la información pública” en *Métodos de información*, II época, 2012, V.III, 5, págs. 167-176.

6 Recordemos que formalmente este concepto fue acuñado por Karel Vasak en el año de 1977 en un artículo publicado en el Correo de la Unesco. Vid., Vasak, Karel, “La larga lucha por los derechos humanos”, en *El correo de la UNESCO*, 1997, págs. 29-32.

7 Cabe añadir que estos derechos de corte liberal tienen naturaleza individual. Como es bien sabido los derechos reconocidos en la Declaración los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, enarbolaba la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

de los ciudadanos»⁸. En este orden de ideas, es evidente que el modelo liberal de derecho no tiene como objetivo una postura activa por parte de los Poderes Públicos, para regular la actuación transformadora de la ciudadanía, es decir, lograr que ésta, se interese activamente en la cosa pública, el Estado únicamente se limitaba a garantizar las libertades ciudadanas.

En esta singladura, la postura abstencionista por parte de la Administración Pública fue insuficiente ya que a la par de las ideas de libertad del pensamiento individualista de la burguesía, empiezan a germinar las ideas de igualdad. El modelo de Estado liberal quedó rebasado y se instaura el modelo de Estado Social de Derecho.

Importa interiorizar que como bien señala Ezquerria Huerva «es de sobra conocido que el modelo de Estado social hunde sus raíces en la formación del Estado prusiano, y que su primera formulación teórica se atribuye a LORENZ VON STEIN, quien propugna que el fin principal del estado es la asistencia y protección a los más débiles».⁹ Con este tipo de Estado se plasma la idea de «procura existencial»¹⁰ que se convierte en la raíz ideológica del reconocimiento de derechos de corte social.

Como es evidente, con este tipo de Estado el constitucionalismo reconoció derechos que exigen una posición activa por parte de los Poderes Públicos, es decir, derechos de acciones positivas o de prestación, tales como el derecho a la educación o el derecho a la protección de la salud. De sobra sabemos que fue la Constitución mexicana de 1917, la primera

8 Gauchi Risso, Verónica, “Derecho de acceso...” cit. p. 169.

9 Ezquerria Huerva, Antonio, “El impacto de la crisis económica en el terreno de los servicios sociales”, en Ezquerria Huerva, Antonio (Dir.), *Crisis económica y derecho administrativo*, Navarra, Aranzadi, 2016, p. 227.

10 Los conceptos en castellano de *Daseinvorsorge* (procura existencial), y de *leistende Verwaltung* (Administración que abastece) de E. Forsthoff, han sido explicados brillantemente por la doctrina española en el trabajo de Martín-Retortillo Vaquer, Lorenzo, “La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de *Daseinvorsorge*” en *Revista de Administración Pública*, 38, 1962, págs. 35-65.

en plasmar derechos sociales en sus textos, que se adelantó a la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Por último, en lo que refiere a la tercera generación de derechos que viene a completar el catálogo de derechos fundamentales que significaban los derechos de corte liberal y de corte social –catálogo que sigue abierto por la aparición de nuevos y más derechos–.

Tiene interés destacar, que las transformaciones sociales, económicas, y políticas, pero también tecnológicas, acontecidas en el último tercio del siglo pasado, vinieron a exigir la aparición de nuevos derechos que completaron el sistema de derechos fundamentales. El avance tecnológico fue el elemento principal de la irrupción de estos derechos, que cambiaron de igual manera, la relación de las personas con el medio ambiente y su bienestar colectivo.

Así pues, «La tercera generación de derechos se encuentra en plena consolidación y desarrollo. Incluye los intereses ecológicos y medioambientales, el uso de la informática, la telemática, la tecnología, y los relacionados con el mundo de la cultura»¹¹.

Con base en este escenario planteado, el derecho de acceso a la información pública puede establecer sus cimientos ideológicos desde el contexto del Estado Liberal. En un primer momento, ante la necesidad de instituir y regular un derecho natural que corresponde al ciudadano. Así pues, ya se tienen datos de la presencia de este derecho en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia en 1789 que ya rezaba que «La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”»¹².

A renglón seguido, en el contexto de Naciones Unidas se puede encontrar también rasgos de este derecho en la Declaración Universal de los

11 Gauchi Risso, Verónica, “Derecho de acceso...” cit. p.170.

12 Véase la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789, artículos 14 y 15, se puede acceder al documento en el siguiente enlace: <http://historico.juridicas.unam.mx//publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

Derechos Humanos de 1948, como «el derecho de recibir informaciones y opiniones»¹³. En este mismo sentido, en nuestro contexto regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1981 establece que «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión»¹⁴.

Con lo visto hasta aquí ya podemos afirmar que el derecho de acceso a la información se constituye como un derecho proteico que rastrea sus raíces en los derechos de corte liberal, pero también, es un derecho que exige la participación del Estado para su efectividad, es decir, un derecho de corte social en algunos de sus aspectos; y aunado a ello, la era tecnológica significa un reto enorme que debe ser utilizado por el Estado para garantizar el acceso a la información a la ciudadanía y la transparencia en toda la actividad de los organismos públicos y la Administración, es decir, se constituye como un derecho-deber en la relación del Estado con los particulares.

Concepto del derecho al acceso a la información pública en el Sistema Jurídico Mexicano

El Sistema jurídico mexicano establece una serie de disposiciones que pueden darnos luz sobre la significación del derecho de acceso a la información pública.

En nuestra Carta magna el Derecho de acceso a la información está plasmado en el artículo 6 en los siguientes términos:

13 Véase Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19, el texto digital puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

14 ¹²vid., artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1981, que como punto de referencia establece una clara conexión del Derecho de acceso a la Información con el derecho a la libertad de expresión y pensamiento, así refiere el artículo 13 que reza lo siguiente: «Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». Se puede acceder al documento en el enlace siguiente: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

*La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa [...]. El derecho a la **información** será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna. [...].*

El tenor literal de este precepto refiere, que el objeto del derecho de acceso a la información pública versa sobre *la información* que resguarda el Estado. Que refiere a los registros que están a cargo de los organismos públicos que realizan todas las funciones propias del Estado –la función legislativa, ejecutiva y judicial–. Asimismo, los organismos autónomos, los partidos políticos, los fideicomisos y fondos públicos; así como, de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios¹⁵.

Como bien lo establece la redacción del artículo 6° en su primer párrafo, este derecho se encuentra reconocido expresamente junto al derecho de libertad de expresión e información. En este sentido, en correlación con el artículo primero constitucional¹⁶, se configura como un auténtico derecho humano con una estrecha relación con el derecho a la libertad de expresión.

Esta afirmación merece una explicación más profunda, es decir, se puede entender que la base fundamental del derecho a la libertad de expresión es el derecho a saber, en virtud de que, para realizar el derecho a expresarse, realizar publicaciones o a informar, lógicamente, se debe

15 Art. 6° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, véase en el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

16 Art. 1° constitucional:

«En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...]». Véase en el siguiente enlace: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

garantizar el acceso a las fuentes de información, para que esta transmute a que una persona tenga los elementos suficientes para expresar sus opiniones. Así pues, se entiende que negar el acceso a la información es una forma de censura¹⁷.

Esto autoriza a concluir, que el derecho de acceso a la información es un derecho que sirve como fundamento para el derecho al acceso a la información “condición necesaria para el logro de los principios de *transparencia y rendición de cuentas* que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos”¹⁸.

Por otra parte, cuando el precepto constitucional se refiere al concepto de *información* es procedente preguntarnos ¿qué tipo de información es la que tienen que garantizar los poderes públicos para el cumplimiento de este derecho humano? ¿existe algún límite al acceso?

La respuesta a la primera interrogante se puede encontrar en el artículo 4º párrafo segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –en adelante LGTAIP– en su tenor literal reza lo siguiente:

*[...] 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, en los tratados*

17 Para respaldar esta afirmación me remito a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Kenedi vs Hungría del 26 de mayo de 2009, sobre el acceso a documentos para conocer el funcionamiento de los servicios de seguridad del Estado húngaro, que en su párrafo 43 señala lo siguiente:

“The Court observes that the Government have accepted that there has been an interference with the applicant’s right to freedom of expression. The Court emphasises that access to original documentary sources for legitimate historical research was an essential element of the exercise of the applicant’s right to freedom of expresión”

Es de notar la relación que establece el TEDH del derecho de acceso a la información con el ejercicio de la libertad de expresión.

18 Véase la *Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, párrafo 3. Disponible en el enlace siguiente <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8507.pdf>

internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley¹⁹.

De lo plasmado en la propia LGTAIP, se puede colegir que *toda* información de la que disponga el Estado deberá ser objeto de este derecho. De acuerdo con esta redacción, el legislador no especifica de qué forma debió obtenerse esta información, tampoco la manera en la que fue almacenada o en qué fecha se generó, así pues se debe admitir que refiere al «acceso no solo a documentos –formen o no parte de un expediente administrativo–, sino a todo tipo de informaciones en poder de las Administraciones públicas y demás sujetos obligados, incluyendo la contenida en bases de datos, algoritmos matemáticos y el código fuente de programas informáticos empleados por la Administración en el ejercicio de sus funciones»²⁰, esto incluye al resto de los sujetos obligados según la propia Ley.

Aunado a esto, La propia Ley distingue entre «información de interés público» de la información de interés individual que refiere a aquella información que es beneficiosa para la sociedad y no solo para un interés particular²¹. Así pues, es de reflexionar que el objeto del derecho de acceso es muy amplio de acuerdo con la redacción de la Ley cuando establece «toda la información». Basta pues, que se indique que información es la que se solicita –artículo 16 LGTAIP– y aunado a esto existe la obligación incluso

19 Véase la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

20 Mir Puigpelat, Oriol, “El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma”, en *Revista Catalana de Dret Public*, 55, 2017, pp. 48-66.

21 Artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

de los poderes públicos a prestar asesoramiento al solicitante para que pueda concretar su solicitud, cuando sea imprecisa –artículo 14º LGTAIP –²². Las solicitudes de acceso deberán ser gratuitas «y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada» que establece el artículo 17º de la LGTAIP.

En virtud de lo anterior, el derecho de acceso a la información no es más que el derecho que tienen las personas a conocer lo que están realizando los poderes públicos, se configura como un derecho humano de naturaleza universal oponible al Estado. Es un derecho amplio, pero no absoluto, ya que admite límites. El derecho de acceso a la información pública es necesario para el avance democrático de una sociedad al ser la garantía de transparencia de los mencionados poderes, se convierte pues en una herramienta para controlar efectivamente el ejercicio abusivo del poder.

El contenido y los aspectos presentes en el derecho al acceso a la información pública

Es importante destacar que el derecho de acceso a la información se proyecta en tres aspectos principales. Se presenta como un derecho proteico, es decir, con una dimensión positiva pero también con una dimensión negativa, y que, junto a ello, es un derecho interdependiente de otros derechos. Pero que a pesar de que su esfera de protección es amplia, este no es un derecho absoluto, debido a que tiene límites que se pueden encontrar en la norma.

Con base en esto, puede ser ahora la ocasión para reflexionar los aspectos o dimensiones en el que se presenta el derecho de acceso a la información pública a la luz de la interpretación del artículo sexto constitucional²³ que a continuación se analizará:

22 Mir Puigpelat, Oriol, “El acceso a la información pública...”, cit. p. 54.

23 En este sentido se ha referido la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, t. I, sep-

1. La dimensión negativa del Derecho de Acceso a la información. El derecho de acceso a la información pública como derecho de cada persona para que el acceso a la información no se vea amenazada por acciones externas, que se realicen por sujetos de naturaleza pública o de naturaleza privada.
2. La dimensión positiva del derecho de acceso a la información. El derecho de acceso a la información pública y su estrecha relación con el principio de transparencia.
3. Los límites y exenciones a la amplitud del derecho de acceso a la información.

a). El primer aspecto de este derecho refiere a que se presenta como un derecho de exclusión *erga omnes* –dimensión negativa–. Es decir, en este aspecto el derecho de acceso a la información se presenta como un derecho defendible frente a los sujetos públicos o privados. Así queda emparentado de manera directa con el derecho de manifestar libremente las ideas –artículo 6 constitucional– que es un derecho fundamental oponible frente a cualquier individuo ya sea de naturaleza pública como privada y prohíbe a las autoridades someter esta manifestación de ideas a inspección judicial y administrativa. Al ser un derecho de exclusión *erga omnes*, obliga a los demás sujetos a abstenerse de cualquier comportamiento que sea lesivo y que

tiembre de 2016, p. 839. Que refiere que el Derecho de acceso a la información «comprende las siguientes garantías: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir). Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas). Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).».

impida su ejercicio, de la misma manera que cualquier otro derecho de la personalidad constitucionalizado, tales como el derecho a la vida, a la intimidad personal o el derecho al honor. En este mismo orden de ideas, el legislador ha plasmado en el artículo 7° y el artículo 24° constitucionales que se refieren a aspectos particulares para el ejercicio del derecho de manifestar libremente las ideas. De hecho, como ya lo habíamos anunciado anteriormente, este derecho del individuo es interdependiente del derecho de acceso a la información y equilibra el derecho de que la población esté objetivamente informada para evitar que las ideas sean manipuladas, esta cuestión ya ha sido objeto de análisis por los Tribunales Internacionales regionales de protección de derechos humanos²⁴. Hasta aquí se puede indicar que, en este aspecto, el derecho de acceso a la información pública se vincula estrechamente con los derechos de corte liberal que se examinaron en el segundo epígrafe que vieron su nacimiento en el marco de la revolución francesa, estos primeros derechos se limitaban a garantizar las libertades ciudadanas.

b) El segundo aspecto en el que se presenta el derecho de acceso a la información pública es su dimensión positiva. Este aspecto tiene una estrecha relación con la revolución tecnológica, de manera particular el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación –TICS–, que han significado un cambio importante en la manera de gestionar la relación entre los poderes públicos con la ciudadanía. La cual, cada

24 Por citar algunas sentencias que se refieren a la estrecha relación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la libre manifestación de ideas. Por ejemplo, desde el ámbito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso Claude Reyes contra Chile o desde el seno del Tribunal Europeo de Derechos Humanos los casos; *Társaság a Szabadságjogokért* contra Hungría, de 14 de abril de 2009, *Kenedi* contra Hungría, de 26 de mayo de 2009 y la Sentencia *Youth Initiative for Human Rights* contra Serbia, de 25 de junio de 2013. Remito al lector al trabajo de Fernández Vivas, Yolanda, “Debatiendo: La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Claude Reyes contra Chile” en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” en *Eunonima, Revista de Cultura y Legalidad*, no. 9, octubre 2015 – marzo 2016, pp. 321-333.

vez se involucra en mayor medida y toma más protagonismo en la gestión de la cosa pública. Esto particularmente, dio la bienvenida a la irrupción del concepto de Gobierno abierto, que es una nueva visión en la gestión de la cosa pública mucho más cercana a la ciudadanía. Martin Delgado entiende al concepto de Gobierno abierto en los siguientes términos: «por Gobierno Abierto se entiende comúnmente la política pública —o el conjunto de ellas— que integra y persigue la transparencia en la actividad de los poderes públicos, la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios y la colaboración de ésta en el ejercicio del poder»²⁵. En este aspecto del derecho de acceso a la información pública hay una inescindible vinculación con el principio de *transparencia*²⁶, principio que se torna como un elemento esencial, debido a que sin ella no puede haber rendición de cuentas ni colaboración público-privada. Ahora bien, por el principio de transparencia se debe entender la apertura desde el interior de los Poderes Públicos «esto es, permitir ver qué hay dentro de su organización y procedimientos de actuación: cómo y por qué se adoptan las decisiones, cómo se plantean y ejecutan las políticas públicas, en qué se gastan los fondos»²⁷, con lo cual, en este aspecto, el derecho de acceso a la información se presenta como un derecho de los ciudadanos frente a los Poderes Públicos como sujetos obligados.

25 Martin Delgado, Isaac, “Transparencia y acceso a la información pública”, en Martin Delgado, Isaac (Coord.); *guía de Gobierno abierto*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp.13-14.

26 El principio de Transparencia se encuentra plasmado en el Artículo 8 fracción IX de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en los siguientes términos: “*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*”. Véase en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

27 Martin Delgado, Isaac, “Transparencia y acceso a la información...”, cit. p. 13.

Por otra parte, es relevante interiorizar que el principio de *transparencia* no es un fin sino un medio para vigilar a los Poderes Públicos y fomentar la colaboración entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, es un derecho que debe regirse bajo el principio de *continuidad*, ya que para lograr el control de los poderes públicos es necesario que la apertura de los datos se ofrezca a la ciudadanía de manera constante sin interrupciones injustificadas, en todo caso, los sujetos obligados en coherencia con el principio de eficiencia justifican que «el hecho de que una y otro se produzcan mediante el uso de formatos abiertos y de una forma estructurada. Y, junto con ello, que resulte fácilmente comprensible.²⁸».

Ahora podemos comprender con cierta claridad que la labor de los Poderes públicos para garantizar el derecho a la información pública puede lograrse de diferentes maneras, particularmente, a la luz de dos aspectos; de un lado, la *transparencia activa* que obliga a los poderes públicos a realizar todas las acciones necesarias para brindar toda la información de la que disponen que indique periódicamente la actuación de su actividad relacionada con su funcionamiento de la actuación pública sin que la ciudadanía lo solicite²⁹. En segundo término, la *Transparencia pasiva* refiere al derecho de acceso a la información pública como derecho subjetivo frente a los sujetos obligados, como lo habíamos analizado anteriormente, el objeto de este derecho es toda la información pública sin importar el tipo de almacenamiento.

Hasta aquí se puede concluir que en este aspecto el derecho de acceso a la información pública se vincula estrechamente con los derechos de corte social que se examinaron en el segundo epígrafe en el que los Poderes públicos tienen que realizar medidas de acción positiva para garantizar este derecho humano y fomentar un «discurso democrático» en su población³⁰.

28 *Ibidem*, p.15.

29 Véase los principios en materia de Transparencia y Acceso a la Información que se encuentran regulados en los artículos 9-22 desde la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

30 *Op cit. Nota. 21.*

c) En cuanto al último aspecto que es preciso analizar sobre el derecho de acceso a la información pública es que, como todo derecho fundamental, es un derecho que admite límites. Es bien sabido que en ningún Estado democrático ningún derecho fundamental es absoluto, debido a que «es necesario tutelar otros intereses públicos y privados que se verían de lo contrario menoscabados»³¹ lo que hace imposible que se tenga acceso a toda la información que esté en posesión de los Poderes Públicos.

Estos «límites se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad y a los derechos de los gobernados»³². La propia legislación secundaria expresa los límites; y brinda algunas pautas generales para ponderar los bienes jurídicos tutelados, tanto por parte de los Poderes Públicos, como de la ciudadanía.

Se prevén técnicas como el acceso parcial o el límite de manera temporal para aplicar las excepciones. En este sentido, la propia Ley establece límites que protegen al *interés público* enmarcadas en fórmulas como información clasificada de reservada³³ por ejemplo «la defensa,

31 Guichot Reina, Emilio, *Transparencia y Acceso a la Información Pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Madrid, Fundación Alternativas, p. 33.

32 Véase la tesis 2a. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXVII, abril de 2000, P. 733.

33 Véase el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

Que a la letra dice:

Artículo 113. *Como información reservada* podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia

las relaciones internacionales, la seguridad exterior e interior y la lucha contra el crimen, la economía y las finanzas públicas; la protección del medio ambiente; la tutela judicial y el correcto funcionamiento de la justicia; la efectividad de las actividades públicas de vigilancia y control; la existencia de un espacio libre de presiones e influencias en el proceso de toma de decisiones públicas»³⁴.

El acceso a la información pública tiene como límite y podría ser denegado cuando por acceder a este tipo de información se pueda ocasionar un perjuicio «test de perjuicio», dicho perjuicio, deberá ser sometido a una prueba de daño que deberán estar fundadas y motivadas³⁵.

monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

34 Guichot Reina, Emilio, *Transparencia y Acceso...*, cit. p. 34.

35 Mir Puigpelat, Oriol, "El acceso a la información pública...", cit. p.54.

Pero también los *intereses privados* son objeto de protección por parte de la propia Ley. Esta protección se enmarca en una fórmula denominada como *información confidencial*³⁶, aquí queda inmersa la vida privada, de manera particular en lo que refiere a la salud y la seguridad personal, el interés comercial o el interés económico, la propiedad industrial o intelectual. En el Sistema Jurídico Mexicano se prevén expresamente los límites del derecho de acceso a la información y la ponderación, para extender los bienes jurídicos protegidos que queden inmersos cuando hay conflicto de derechos.

En conclusión, los límites previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no se configuran de manera automática. Sino que deberán ser aplicadas las reglas que establece la propia Ley, por ejemplo, la ponderación, en caso de conflicto de interés por el límite al acceso. En este aspecto, las excepciones al derecho de acceso a la información pública establecida en el artículo 113 de la Ley no supone un límite automático al derecho de acceso a la información, sino que debe justificarse con la aplicación de la prueba de daño y el interés público para que sea aplicado; asimismo, su aplicación debe justificar y motivar la denegación.

36 Véase el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que reza lo siguiente:

Se considera *información confidencial* la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de esta, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

La protección el derecho de acceso a la información pública en el ámbito internacional de los derecho humanos

El derecho de acceso a la información pública es de suma relevancia en el ámbito internacional de los derechos humanos. Pues como se ha mencionado con anterioridad, este es un derecho imprescindible para la consolidación, el funcionamiento, la preservación de la democracia, la construcción de la ciudadanía y los derechos humanos en cualquier Estado. Además, se ha convertido en un elemento fundamental en distintos modelos políticos que se impulsan desde la esfera internacional.³⁷

Este derecho ha sido reconocido internacionalmente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En primer lugar, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; en segundo lugar, por el Pacto Internacional de Derechos Humanos y Políticos de 1966; y, por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 en su artículo 13°.

Ahora bien, en el plano nacional, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Mexicana en su artículo 133. El Estado tiene la obligación de observar el contenido de estos instrumentos internacionales por ser considerados parte de la “*Ley suprema de toda la unión*”. Desde las reformas a la Constitución en materia de derechos humanos en 2011, y a través de un nutrido diálogo entre la jurisprudencia nacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH– se ha reconocido también la obligatoriedad de todas aquellas sentencias de la Corte IDH en las que se diriman controversias en esta materia ya sea de forma vinculante u orientadora.

México además se ha sumado al compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– y la implementación de la agenda 2030. Esto tomó lugar desde el año 2015 y en la que se ha establecido al derecho de acceso a la información como una de las metas concretas –16.6 y

37 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, 2009, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

16.10– del objetivo 16, paz justicia e instituciones sólidas, que pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.³⁸

En 2006, la Corte IDH se pronunció por primera vez sobre el derecho de acceso a la información en poder del Estado. Enfatizó la importancia de la aplicación de los principios de máxima divulgación, transparencia y publicidad. Según la Corte IDH, el derecho de acceso a la información pública se encuentra dentro del parámetro de protección del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, descrito en el artículo 13° de la Convención Americana:

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
 - a. *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
 - b. *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por*

38 Portal Oficial de las naciones unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>, fecha de consulta: mayo,2024.

cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*
5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”³⁹*

En el primer párrafo del artículo 13, del cual se desprende el contenido desarrollado por la Corte IDH sobre el derecho de acceso a la información. Se menciona de forma expresa que, buscar y recibir información constituyen acciones específicas que forman parte de este derecho. En este sentido, la Corte IDH ha establecido que a través de estas acciones se protege el derecho de cualquier persona de acceder a la información que se encuentra bajo el control del Estado.

Según la Corte IDH, el derecho de libertad de expresión puede analizarse en dos dimensiones, la individual y la social. Pero cabe decir, que ambas dimensiones se sustentan entre sí. La primera de ellas, la dimensión individual comprende la capacidad de las personas para difundir su opinión y pensamientos a los demás, mientras que la dimensión social radica en la posibilidad de que las personas puedan recibir dicho mensaje.⁴⁰ Además

39 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, 22 noviembre 1969, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

40 García Ramírez Sergio, *et al*, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sociedad Interamericana de Prensa: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2019, P.39.

de estas dos dimensiones, deben tomarse en cuenta dos principios indispensables para el diseño e implementación del contenido y mecanismos de garantía del derecho de acceso a la información en los marcos jurídicos nacionales de cada país, la máxima divulgación y la buena fe.

Siguiendo lo anterior, bajo el principio de máxima divulgación toda información es accesible, esto impone una obligación positiva a los Estados de establecer un sistema de transparencia. Por el cual se permita a las personas el acceso a este derecho mediante las acciones de buscar, recibir y difundir la información, tal y como se establece en el primer párrafo del artículo 13 de la Convención Americana.⁴¹

Ocurre en efecto que el principio de máxima divulgación obliga a los Estados a reconocer mediante su marco normativo interno que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general. Esto implica que solo se le pueden imponer limitadas excepciones, las cuales deben estar claramente establecidas, e interpretadas de manera restrictiva, de forma que el derecho de acceso a la información se favorezca. Toda decisión negativa llevada a cabo por cualquier órgano del Estado debe ser motivada; y corresponde a estos, la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada, y ante cualquier duda debe prevalecer el derecho de acceso a la información.

Como se mencionó en el epígrafe anterior, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto. Este admite límites, los cuales deben de establecerse en condiciones de carácter excepcional, que deben estar consagrados de manera legal, y cumplir con un objetivo legítimo que debe ser necesario y proporcional. Esto significa que, en una sociedad democrática, el derecho de acceso a la información solo admitirá limitaciones de manera excepcional, siempre y cuando estas estén establecidas

41 Marino Botero, Catalina, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública*, 2ª. Ed., Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2012, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf>, p.2.

previamente en una norma en casos de que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad del Estado.⁴²

Por otro lado, el principio de buena fe también es fundamental para el ejercicio de este derecho. En virtud de que es muy importante que los sujetos obligados –del Estado– interpreten la ley de tal forma que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información. Y que, aunado a esto, se asegure la estricta aplicación del derecho, se brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, se promueva una cultura de transparencia, se coadyuven a transparentar la gestión pública; y, se actúe con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.⁴³

En este orden de ideas, esta obligación activa por parte del Estado aplica para todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos –OEA–. Así se ha establecido en la normativa internacional regional, a través de las resoluciones y acuerdos de la Asamblea General de la OEA: «[...] los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva».⁴⁴

A) El derecho de acceso a la información pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho de acceso a la información es considerado una herramienta fundamental para la democracia, la transparencia en la gestión pública y el fortalecimiento de las instituciones políticas. La Corte IDH se convirtió en el primer Tribunal Internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental. Como ejemplo de ello, en la Sentencia

42 Ídem

43 Ibidem p. 5

44 Asamblea General de la OEA, *Resolución 1932 (XXXIII-O/03)*, “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, 10 de junio de 2003.

del *Caso Claude Reyes y otros*, en 2006, se reconocieron entre otros aspectos, la obligación positiva que se encuentra a cargo del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder.⁴⁵

En el caso *Claude Reyes y otros*, el Estado chileno negó a Marcelo Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero, brindar información relativa a una empresa forestal que llevaría a cabo un proyecto de deforestación en Chile, además de la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar tal decisión. En la sentencia de la Corte se sostuvo que, el derecho de acceso a la información es un derecho humano protegido por el artículo 13° de la Convención Americana y que la obligación positiva de permitir a los ciudadanos acceder a la información de interés público se encuentra en poder del Estado.

Los hechos que dieron lugar a esta Sentencia se suscitaron dentro del Estado chileno, los cuales comenzaron el 7 de mayo de 1998, con la solicitud de información hecha por el señor Claude Reyes, director ejecutivo de la Fundación Terram. Quien solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras –CIE– información relacionada a un proyecto de industrialización forestal conocido como Río Cóndor, con la intención de medir el impacto de este en el medio ambiente. Dicha solicitud fue denegada.

En julio de ese mismo año los señores Marcel Claude Reyes, en representación de la Fundación Terram, Sebastián Cox en representación de la ONG Forja, y Arturo Longton en calidad de diputado de la República de Chile, presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago. El cual se presentó ante la negativa del CIE de brindar información acerca del proyecto forestal.

El recurso fue declarado inadmisibles y al no contar con otro recurso mediante el cual recurrir la negativa, el 17 de diciembre de 1998 presentaron una petición ante la Comisión Americana sobre Derechos Humanos, para que el caso fuera analizado bajo los estándares internacionales.

45 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia de Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

La Corte IDH, sostuvo que el Estado chileno violó el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos humanos al no garantizar lo dispuesto en el primer párrafo, el artículo 8.1 en perjuicio de los ciudadanos solicitantes, con respecto a la decisión de la autoridad administrativa de no entregar información, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades establecida en el artículo 1.1 de dicho Tratado. Así como, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial contenidos en los artículos 8.1 y 25° de la misma Convención, por la decisión judicial del recurso de protección y la falta de un recurso para recurrir dicha decisión. El Estado chileno ha dado cumplimiento a la Sentencia dictada en su contra al haber adoptado las medidas necesarias dentro de su derecho interno, para garantizar el derecho de acceso a la información en los términos de esta.

Antes de la emisión de la Sentencia, solamente tres países de América latina y el Caribe contaban con un marco normativo relacionado con el derecho de acceso a la información pública. En la actualidad, existen más de veinte países con un marco jurídico creado específicamente para la protección del derecho de acceso a la información.

Por su parte la Comisión IDH, ha contribuido en la defensa y desarrollo del derecho de acceso a la información, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión –RELE–. Esto se ha logrado a través de la realización de estudios e informes relacionados con aquellos casos y sentencias más relevantes de los diferentes tribunales de los Estados Nacionales de la región. Esta relatoría fue creada en 1997 debido a la importancia de este derecho en la consolidación y desarrollo del sistema democrático de los Estados.

Entre sus principales actividades de protección se encuentran asesorar a la Corte IDH en la evaluación de casos, solicitudes de medidas cautelares y preparación de informes. Así como, para la realización de las visitas de investigación a países de la OEA. La promoción y educación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión; visitas a los distintos Estados miembros de la OEA; redacción de informes específicos y temáticos.

Y uno de las más importantes, la promoción de la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas para la garantía del ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y el de acceso a la información pública.

B) El Derecho de acceso a la Información Pública y su relación con la esfera democrática.

La OEA es un organismo que busca la cooperación entre los Estados de la región y el desarrollo de una agenda común en materia de gobernabilidad democrática, derechos humanos, seguridad multidimensional y desarrollo sostenible. A través de la adopción de la resolución AG/Res.1932 (XXXI-II-O/03) por parte de su Asamblea General en el año 2003, se enfatizó la importancia del derecho de acceso a la información pública para el correcto funcionamiento de la democracia en los Estados Constitucionales de Latinoamérica. Por otro lado, se instó a dotarlos de un marco jurídico nacional que garantice el ejercicio de este derecho, y la aplicación de sus principios rectores, para establecer el contenido esencial y los límites de este derecho de forma precisa.

Ahora bien, La Carta Democrática Interamericana, en su artículo 4º sostiene que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa.⁴⁶ En este sentido, la obligación del Estado de garantizar este derecho debe materializarse a través del establecimiento de un sistema que permita sujetar las actividades del Estado al escrutinio de las actividades que se realicen, a través del análisis de la información de sus actividades y la toma de decisiones, el cual, se encuentre establecido en un marco normativo. El Estado tiene además la obligación de destinar recursos públicos suficientes para la

46 Asamblea General de la OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001.

creación de mecanismos de protección y recursos judiciales accesibles, sencillos, expeditos y efectivos, que permitan recurrir una posible respuesta negativa por parte del Estado ante la información que se solicite.⁴⁷

Es evidente la relevancia que tiene el derecho de acceso a la información para la figura del Estado actual. Para contar con un sistema democrático representativo y participativo, pues la garantía de este derecho permite a la ciudadanía ejercer sus derechos constitucionales de participación política, como el derecho al voto, el derecho a la educación, el derecho de asociación, entre muchos otros.

C) Cooperación internacional y la alianza para el establecimiento del gobierno abierto

Como hemos podido dar cuenta el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en el ámbito internacional ha sentado las bases para el establecimiento de un marco jurídico dentro de los sistemas jurídicos nacionales. Debido a la importancia que tiene el derecho al acceso a la información pública y su estrecha relación con el principio de transparencia, el cual es uno de los tres pilares fundamentales para el establecimiento de gobiernos comprometidos con la democracia y los estándares internacionales de derechos humanos, se han desarrollado iniciativas como la iniciativa denominada como *gobierno abierto*.

Este término se refiere a una forma de actuar de las autoridades que deben promover el acceso a la información sobre los actos y procedimientos que llevan a cabo. Este modelo se ha fortalecido a través de la Alianza para el Gobierno Abierto –OGP por sus siglas en inglés–, pues la transparencia fomenta la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, de manera particular, gracias al acceso a la información sobre las actuaciones de autoridades y representantes en el quehacer de la cosa pública.

México forma parte de esta alianza desde su creación en 2011 y en 2016 se establecieron las bases para la creación de un modelo de gobierno abierto con relación al Sistema Nacional de Transparencia y Acceso

⁴⁷ Marino Botero, Catalina, Óp. cit., p. 8.

a la Información Pública y Protección de Datos Personales. En el cual se plantea un esquema de gestión y de producción de las políticas públicas orientado a la resolución colaborativa de los problemas públicos, en el que se debe procurar el establecimiento de los tres principios que hemos comentado anteriormente, es decir, la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración, que forman los pilares de este *nuevo* modelo de gobierno abierto.⁴⁸

Este modelo de participación pública ha demostrado que la calidad de los servicios públicos mejora cuando las personas tienen la oportunidad de comunicarse de forma efectiva con sus representantes y funcionarios públicos. Además de la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración son los otros dos pilares sobre los cuales se desarrolla esta propuesta de gobierno.

La Alianza para el Gobierno Abierto se creó en 2011 con la intención de unir fuerzas en la promoción de una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable. En la cual colaboraron un grupo de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil que procuran la colaboración entre estos; la sociedad civil y ciudadanía para abordar problemáticas complejas y propiciar el intercambio de metodologías innovadoras a nivel global para resolverlas.

Actualmente 75 países y más de 150 gobiernos han adoptado este modelo de gobierno abierto ya sea como una herramienta de instrumentalización o como un paradigma en los modelos y planes de administraciones públicas. A través de este enfoque se propone la implementación de medidas concretas y medibles como la creación de mecanismos de supervisión independientes, con capacidad de realizar investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos y estar facultado para

48 Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia acceso a la información pública y protección de datos personales, CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05, disponible en URL: <https://snt.org.mx/wp-content/uploads/ModeloGobiernoAbierto.pdf> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2024).

ordenar medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento y la imposición de las sanciones, si así corresponde.⁴⁹

México ha sido un Estado que ha participado activamente en la evolución del derecho al acceso a la información pública. A través del desarrollo de su normativa interna, formando alianzas y acuerdos regionales en pro de su consolidación. Sin embargo, aún hace falta un amplio camino por recorrer para considerar que el País cumple a totalidad con sus obligaciones internacionales.

Conclusiones

Llegados a este punto, el trabajo realizado nos lleva a concluir algunas cuestiones desde el ámbito general que de manera tácita se encuentran inmersas en el contenido del texto, pero que a efectos prácticos conviene resumir para recapitular lo que se ha examinado.

1. El derecho de acceso a la información pública es un elemento imprescindible para el Sistema normativo mexicano que garantiza una sociedad democrática y participativa.
2. El derecho de acceso a la información debe entenderse en clave histórica. Rastrea sus raíces desde los derechos de corte liberal, pero también, un derecho que exige la participación del Estado para su efectividad, aunado a ello, las era tecnológica significa un enorme reto que debe ser utilizado por parte del Estado para garantizar el acceso a la información a la ciudadanía y la transparencia en toda la actividad de los organismos públicos y la Administración

49 Comisión económica para América Latina y el Caribe, *Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, disponible en URL: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principios/transparencia>

3. El objeto del derecho de acceso a la información pública versa sobre *la información* que resguarda el Estado. Tiene una estrecha relación con el derecho de libertad de expresión e información. El derecho de acceso a la información es un derecho que sirve como fundamento para el derecho a la información condición necesaria para el logro de los principios de *transparencia y rendición de cuentas* que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos.
4. En el ámbito internacional de los derechos humanos, el debate en torno al derecho de acceso a la información se ha venido consolidando en un mismo sentido. Existe una necesidad imperiosa de que este derecho sea protegido de manera activa por parte de los Estados-naciones a través de un marco jurídico que contemple los principios internacionales de DDHH, así como recursos y mecanismo que se encuentren al alcance de los ciudadanos, pues este derecho es pieza clave para la consolidación democracia y la defensa de otros derechos fundamentales.
5. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha sido la Corte, a través de los casos que ha resuelto, quien ha establecido gran parte de los estándares internacionales y principios que se han incorporado a nuestro marco jurídico mexicano. Sin embargo, esto por lejos significa que no se cometan violaciones graves al ejercicio de este derecho.
6. A pesar de contar con instituciones como el Instituto Nacional de Acceso a la Información –INAI– en México se siguen cometiendo atropellos a este derecho y en los últimos años ha habido casos mediáticos de violaciones a los derechos humanos, en donde el derecho de acceso a la información se ha visto gravemente lesionado.
7. La publicidad y la transparencia en las actuaciones de los Estados tiene como finalidad evitar abusos por parte de este, al someter al escrutinio público a toda la administración pública, incluyendo la impartición de justicia. Con ello, se pueden evaluar de mejor manera la implementación de las políticas públicas, y las

decisiones judiciales, el uso de los recursos públicos –económicos y materiales– los cuales permiten a la ciudadanía tomar mejores decisiones a la hora de elegir democráticamente a sus representantes y convertirlos en actores más activos de su sociedad.

Referencias

- ASAMBLEA GENERAL de la OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001.
- ASAMBLEA GENERAL de la OEA. *Resolución 1932 (XXXIII-O/03), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”*, 10 de junio de 2003.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 30 diciembre 2009, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>
- CORTE IDH, *Sentencia del Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006.
- EZQUERRA HUERVA, Antonio, “EL impacto de la crisis económica en el terreno de los servicios sociales”, en Ezquerria Huerva, Antonio (Dir.), *Crisis económica y derecho administrativo*, Navarra, Aranzadi, 2016.
- GARCÍA RAMÍREZ Sergio, et al., *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Sociedad Interamericana de Prensa: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2019.
- GAUCHI RISSO, Verónica, “Derecho de acceso a la información pública” en *Métodos de información*, II época, 2012, V.III, 5.
- GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia y Acceso a la Información Pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Madrid, Fundación Alternativas. 2019.
- MARINO BOTERO, Catalina, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública*, 2ª. Ed., Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2012, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf>

- MARTIN DELGADO, Isaac, “Transparencia y acceso a la información pública”, en Martin Delgado, Isaac (Coord.); *guía de Gobierno abierto*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- MARTIN-RETORTILLO VAQUER, Lorenzo, “La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de Daseinvorsorge” en *Revista de Administración Pública*, 38, 1962.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, “El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma”, en *Revista Catalana de Dret Public*, 55, 2017.
- OBSERVACIÓN GENERAL NO. 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, párrafo 3. Disponible en el enlace siguiente <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8507.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, 22 noviembre 1969, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson,
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Apuntes de teoría del derecho*, 6ª. Ed., Madrid, Trotta, 2011.
- SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, *Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 2019.
- VASAK, Karel, “La larga lucha por los derechos humanos”, en *El correo de la UNESCO*, 1997.

TERCERA PARTE

Derecho penal, corrupción y política criminal

Capítulo IV

Susceptibilidad de las asociaciones religiosas ante el lavado de dinero

The risks to religious associations of abuse for money laundering

Luis Alonso Hagelsieb Dórame¹
Jimena Alcántara Navarrete²

Resumen

Las asociaciones religiosas tuvieron plena autonomía en el manejo de sus recursos a partir de la separación iglesia-estado de 1917, actualmente el fenómeno religioso sigue siendo un tema relevante en la política estatal, puesto que engloba aspectos sociológicos e ideológicos de la población, cuyo régimen fiscal presenta diversas problemáticas de aplicabilidad y transparencia en la regulación de sus recursos.

1 Profesor-Investigador en Universidad de Sonora, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel 1, Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: Alonso_hd28@hotmail.com ORCID: 0000-0001-9382-9878

2 Doctorante en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Maestra en Derecho Fiscal y Administrativo por el Centro de Estudios Jurídicos Universitarios, Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. jimena_alcantara@hotmail.com.

Por lo tanto, es crucial investigar y entender el régimen fiscal de las asociaciones religiosas, ya que deben cumplir con requisitos de fiscalización actualizados para prevenir el lavado de dinero y otros delitos fiscales. Esto se logra mediante una investigación cualitativa que analiza el régimen fiscal de estas asociaciones, así como los delitos relacionados con impuestos y lavado de dinero.

Palabras claves: Asociaciones Religiosas, Contabilidad, Delitos Fiscales, Ingresos Exentos y Gravados, Libertad Religiosa.

Metodología

El presente trabajo de investigación, consiste en una revisión dogmática y doctrinal, de carácter normativo, en el que se realiza un análisis crítico.

Abstract

Religious associations had full autonomy in the management of their resources from the separation of church and state in 1917. Currently, the religious phenomenon continues to be a relevant issue in state policy, since it encompasses sociological and ideological aspects of the population, whose regime tax presents various problems of applicability and transparency in the regulation of its resources.

Therefore, it is crucial to investigate and understand the tax regime of religious associations, as they must comply with up-to-date oversight requirements to prevent money laundering and other tax crimes. This is achieved through qualitative research that analyzes the tax regime of these associations, as well as crimes related to taxes and money laundering.

Keywords: Religious Associations, Accounting, Tax Crimes, Exempt and Taxed Income, Religious Freedom.

Introducción

En virtud de los fundamentos constitucionales del derecho a la libertad religiosa, se hace referencia a los artículos 1, 3, 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), los cuales abordan tanto la libertad religiosa como el marco legal de los ministros de culto y las agrupaciones y asociaciones religiosas, respectivamente en México. Estos aspectos están regulados por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (en adelante LARCP). Además, la esfera de protección de la libertad religiosa también está sujeta a regulaciones a nivel internacional.³

El Estado democrático mexicano se fundamenta en el principio de laicidad, establecido a través de la separación entre iglesias y estado, lo que ha dado lugar a un Estado laico desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. En este contexto, el Estado mexicano garantiza los principios de igualdad y no discriminación de todas las asociaciones religiosas en las distintas entidades federativas.⁴

No obstante, como ocurre con todo derecho fundamental, la libertad religiosa también tiene limitaciones, tal como se establece en el Pacto San José: *“La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean*

3 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 18; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en su artículo 18; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 2 y 13; en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 en su artículo 12; en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 en su artículo 14; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 en su artículo 3; en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981; en la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 1969 en su artículo 1.

4 Patiño Reyes, Alberto, *La regulación del fenómeno religioso y la cooperación de facto entre el estado y las asociaciones religiosas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, p. 116. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11856>

*necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos o libertades de los demás”*⁵

En este sentido, la libertad religiosa permite a las personas mantener, cambiar, profesar y difundir su religión o creencias, siempre y cuando no contravengan las limitaciones legales mencionadas anteriormente.⁶ Además, la distinción entre la libertad de culto y la libertad religiosa ha sido objeto de estudio tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ como por la doctrina especializada. En este sentido, Alpízar señala que *“la libertad de culto y la libertad religiosa no son sinónimos”; mientras que la libertad religiosa abarca la libertad de elegir, profesar, ejercer y enseñar una religión, la libertad de culto se refiere más bien a la manifestación externa de la libertad de conciencia.”*⁸

Es así que, la libertad de culto es una manifestación de la libertad religiosa, misma que consiste en la libertad de practicar las ceremonias, los ritos y las reuniones que se asocian con las religiones.⁹

Ahora bien, el 130 constitucional determina la separación iglesias - estado, la no intervención en la vida interna de dichas asociaciones por parte de las autoridades y, el derecho que las personas que se encuentren en territorio nacional tienen de ejercer el ministerio de cualquier culto.

Por otra parte, en 1992 entró en vigor la LARCP, confiriendo personalidad jurídica propia a las asociaciones religiosas. Esto significa que se

5 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969, Art. 12, Párrafo tercero.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre del 2012 Serie C número 250, Párrafo 154.

7 Tesis: 1a. LXI/2007, *Gaceta del semanario judicial de la federación*, Novena época, t. XXV, febrero 2007, p. 654.

8 Alpízar Jiménez, Idalia, “Estado confesional y derechos humanos en Costa Rica”, en *Revista Latinoamericana de derechos humanos*, Costa Rica, 2017, volumen 28, número 2, p. 148.

9 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 69. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10053>

convierten en sujetos de derechos y obligaciones con patrimonio propio, por ello es menester señalar que antes de 1992, todos los bienes de las asociaciones religiosas pertenecían a la nación.¹⁰

Dotar a las agrupaciones religiosas con personalidad jurídica, significa que se encuentran gestionadas por personas físicas, por lo que, los ministros de culto son los encargados de administrar los recursos obtenidos y son los titulares de los bienes, es decir, son los propietarios del patrimonio.¹¹

Por lo anterior, las asociaciones religiosas se regulan internamente a través de sus estatutos los cuales establecen el propósito de la asociación, es decir su objeto, señalan los principios fundamentales de su doctrina o creencias, y designan a los representantes de las entidades y divisiones que les correspondan. De acuerdo con el artículo 6 de la LARCP, dichas entidades y divisiones también gozan de personalidad jurídica propia.

Las asociaciones religiosas deben solicitar su registro constitutivo ante la Dirección General de la Secretaría de Gobernación, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la LARCP. Estos requisitos incluyen demostrar que la agrupación religiosa se dedica principalmente a la observancia, práctica, instrucción o propagación de su doctrina y creencias; haber llevado a cabo actividades religiosas en el país por al menos cinco años; tener un arraigo notable en la población; tener domicilio en México; y poseer los recursos necesarios para realizar su objeto.

En el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público (en adelante RLARCP) se establecen los siguientes requisitos para el registro y funcionamiento legal de las asociaciones religiosas:

El artículo 7 señala medularmente lo siguiente:

10 Sánchez Domínguez, Francisco D, “ Personalidad Jurídica de las Asociaciones Religiosas”, en Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002), Coord. Saldaña, Serrano Javier, México, Secretaría de Gobernación, UNAM, 2003, p. 103. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/494-diez-anos-de-vigencia-de-la-ley-de-asociaciones-religiosas-y-culto-publico-en-mexico-1992-2002>

11 Soberanes Fernández, José Luis, *LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE LIBERTAD RELIGIOSA EN MÉXICO (CON REFERENCIA A LAS REFORMAS DE 1992)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019, p. 118. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/14905>

1. Denominación, la cual debe ser distinta de cualquier otra registrada ante la Secretaría correspondiente.
2. Domicilio oficial de la asociación religiosa.
3. Relación de los bienes que la asociación utilice, posea y/o administre, así como aquellos que se vayan a incorporar a su patrimonio.
4. Estatutos de la asociación.

El artículo 8 incluye: La relación de representantes legales y asociados de la asociación religiosa.

Por otra parte, en el Diario Oficial de la Federación se publicará la solicitud de reconocimiento conforme y dentro de los 30 días hábiles siguientes se determinará la procedencia del registro, entregando la resolución correspondiente a los interesados, y en su caso el certificado de registro constitutivo, conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 12 del RLARCP.

Las asociaciones religiosas reconocidas, se regulan conforme a sus estatutos, tienen la facultad de administrarse internamente a través de un órgano administrativo o por un ministro de culto. Además, están sujetas al régimen establecido en el título tercero de la Ley del Impuesto sobre la Renta (en adelante LISR) para personas morales sin fines de lucro y deben cumplir con las obligaciones fiscales correspondientes.¹²

Las asociaciones religiosas, además de cumplir con las disposiciones fiscales correspondientes, están sujetas a obligaciones específicas establecidas en los artículos 8 y 9 de la LARCP. Estas obligaciones incluyen:¹³

1. Respetar los cultos y doctrinas de otras religiones.
2. Propiciar y asegurar la observancia integral de los derechos humanos.

12 Zaldívar Leo de Larrea, Arturo F., "La nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1992, pp. 531-575. Consultado el 15 de febrero de 2024 en: <https://www.eld.edu.mx/Revista-de-Investigaciones-Juridicas/RIJ-16/Capitulos/18-SM-La-nueva-Ley-de-Asociaciones-Religiosas-y-Culto-Publico.pdf>

13 *Ídem*.

3. Celebrar actos jurídicos para cumplir con su objetivo religioso.
4. Realizar actos de culto público religioso y difundir su doctrina.
5. Utilizar exclusivamente para fines religiosos los bienes que sean propiedad de la nación, en el caso de asociaciones religiosas establecidas antes de la ley promulgada en 1992.

Participar, ya sea de forma individual o en asociación con personas físicas o morales, en la regulación y funcionamiento de entidades de asistencia privada, instituciones educativas y de salud sin fines de lucro, conforme a la normatividad aplicable.

Régimen Fiscal

Una vez que este registro constitutivo es protocolizado, el Servicio de Administración Tributaria (en adelante SAT), emite el Registro Federal de Contribuyentes (en adelante RFC) correspondiente a dichas asociaciones a fin de que estén en aptitud de cumplir con sus obligaciones fiscales.

En las asociaciones religiosas pueden surgir otras entidades, conocidas como asociaciones religiosas derivadas. A pesar de su independencia jurídica, las asociaciones religiosas derivadas mantienen un vínculo con la organización original, sin romper su unidad legal.¹⁴

En virtud de lo expuesto, tanto las asociaciones religiosas como las asociaciones religiosas derivadas son entidades jurídicas independientes. Para obtener reconocimiento legal, solo necesitan presentar ante la Secretaría de Gobernación el registro constitutivo y solicitar un registro derivado, el cual también debe protocolizarse para su inscripción ante el SAT. Asimismo, deben cumplir con los mismos requisitos que la asociación religiosa matriz u originaria, excepto en lo que respecta a la antigüedad y el arraigo notorio entre la población.

¹⁴ Véase al respecto el artículo 6, primer párrafo de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y el artículo 7, párrafo tercero de su reglamento.

Además, deben proporcionar copias de las Claves Únicas de Registro de Población de sus asociados, ministros de culto, representantes e integrantes del órgano de gobierno y presentar una lista de los inmuebles destinados para las prácticas religiosas especificando su situación jurídica.

Para garantizar el reconocimiento legal de los inmuebles destinados a actividades religiosas por parte de la asociación religiosa, deben tramitar la declaratoria de procedencia e inscripción de inmuebles ante la Secretaría de Gobernación.¹⁵

Ningún bien inmueble puede ser arrendado o dado en comodato, a menos que sea para fines religiosos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley General de Bienes Nacionales. Además, se debe dar aviso a la Secretaría de Gobernación sobre estas actividades. Esto implica que las asociaciones religiosas deben cumplir con ciertos requisitos y procedimientos legales específicos al actuar como fideicomisarias en relación con bienes inmuebles.

Las principales leyes que regulan a las asociaciones y agrupaciones religiosas en materia fiscal son:

1. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP): Establece los requisitos para el reconocimiento y registro de asociaciones religiosas, así como sus obligaciones y derechos.
2. Código Fiscal de la Federación (CFF): Contiene las disposiciones fiscales generales aplicables a todas las personas, incluyendo a las asociaciones religiosas, en cuanto a obligaciones fiscales, procedimientos, infracciones y sanciones.
3. Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR): Regula el impuesto sobre la renta aplicable a las personas morales, incluyendo a las

¹⁵ La declaratoria de procedencia e inscripción de inmuebles, debe realizarse antes de adquirir un bien inmueble en propiedad de conformidad con lo previsto en los artículos 16, 17, 18 y 26 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, igualmente en caso de sucesión, con el objeto de que la asociación religiosa pueda declararse heredera o legataria, según lo establecido en el artículo 1330 del Código Civil Federal.

asociaciones religiosas, en cuanto a su régimen fiscal, deducciones, obligaciones y beneficios fiscales.

4. Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA): Establece el impuesto sobre el valor agregado aplicable a las operaciones gravadas realizadas por personas físicas y morales, incluyendo a las asociaciones religiosas, en cuanto a su régimen fiscal y obligaciones.
5. Normas de Información Financiera (NIF): Contienen los principios y criterios contables aplicables en México, incluyendo a las asociaciones religiosas, en cuanto a la presentación de estados financieros y demás información contable.
6. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI): Establece medidas para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita, aplicables a todas las personas, incluyendo a las asociaciones religiosas, en cuanto a sus obligaciones de reporte y prevención.

Además de estas leyes fiscales, las asociaciones religiosas también pueden estar sujetas a disposiciones de otras leyes, como la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, dependiendo de su actividad y operación específica.

El establecimiento de un régimen fiscal para las agrupaciones y asociaciones religiosas tiene por objeto mejorar la política de recaudación fiscal, puesto que se busca garantizar que las asociaciones religiosas paguen los impuestos correspondientes de acuerdo a su actividad, así como regular a los ministros de culto para prevenir que las mismas se utilicen para realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita u otras actividades delictivas.

En el presente artículo, se abordará específicamente el tema del régimen fiscal de las asociaciones religiosas y su relación con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (en adelante LFPIORPI) para analizar la vulnerabilidad de dichas asociaciones respecto del delito de lavado de dinero.

Ley del Impuesto sobre la Renta

Cuando las asociaciones religiosas obtienen el certificado de registro constitutivo, para efectos fiscales se consideran personas morales sin fines de lucro y se rigen en el título tercero de la LISR. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 79, fracción XVI de la LISR, no causan impuesto sobre la renta salvo en ciertos casos.

Los ingresos que una asociación religiosa puede recibir incluyen ofrendas,¹⁶ diezmos,¹⁷ primicias¹⁸ y donativos entregados bajo cualquier concepto relacionado con el desarrollo del objeto previsto en sus estatutos. Además, pueden obtener ingresos por la venta de bienes de su activo fijo, así como por la prestación de servicios religiosos a personas no miembros, como bodas, bautizos, entre otros. También pueden percibir ingresos por intereses y premios.

Las asociaciones religiosas deben pagar el impuesto sobre la renta respecto a los ingresos que no estén contemplados en su acta constitutiva de la asociación religiosa, los cuales deben estar respaldados por comprobantes fiscales.

Ahora bien, para que los ingresos estén exentos de ISR deben ser utilizados para fines religiosos, y no deben ser distribuidos entre los integrantes de la asociación, es así que la venta de libros u objetos de carácter religioso debe realizarse sin fines de lucro, es decir no debe generar ganancias ni utilidades.

16 Ofrendas: “dádiva o servicio en muestra de gratitud o amor”. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://dle.rae.es/prueba>

17 Diezmos: “Contribución que pagaban los fieles a la Iglesia, consistente en la décima parte de sus frutos”. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://dle.rae.es/prueba>

18 Primicias: “Prestación de frutos y ganados que además del diezmo se daba a la Iglesia”. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://dle.rae.es/prueba>

Las asociaciones religiosas no pueden ser consideradas como donatarias autorizadas.¹⁹ Esto significa que si una persona moral realiza una donación a una asociación religiosa, estará sujeta a las disposiciones de la LIVA. Lo mismo aplica para aquellos ingresos que no estén contemplados en los estatutos de la asociación religiosa.

Los ingresos que perciban dichas asociaciones derivados de la enajenación de bienes de su activo fijo, y otros como son objetos de carácter religioso con fines de lucro, así como la obtención de intereses y premios son objeto de pago de impuesto sobre la renta de conformidad con el título IV, capítulo VII de la LISR.

Además, se deberá enterar el ISR correspondiente cuando se enajenen bienes que no se encuentren dentro de su activo fijo, así como por la prestación de servicios a quienes no sean miembros o socios de la asociación, cuando los ingresos obtenidos no rebasen el 5% de sus ingresos totales en el ejercicio fiscal correspondiente.²⁰

Asimismo, se debe enterar el pago del ISR relativo a las erogaciones no deducibles²¹, ello es así, ya que cuando se incurre en la omisión de declaración de ingresos o se retiran recursos por compras no realizadas e indebidamente registradas, es presumible la simulación de operaciones con el objeto de destinar dichos recursos a los miembros de las asociaciones religiosas.

Ahora bien, se utiliza la tasa del 35 % de ISR para determinar el remanente distribuible correspondiente a los ingresos omitidos, las compras no realizadas e indebidamente registradas, las erogaciones no deducibles, así como para los préstamos a sus socios o integrantes, o a los cónyuges, ascendientes o descendientes en línea recta de los mismos, en virtud de que se considera un ingreso gravable de conformidad con el artículo 79, párrafos penúltimo y último, y el 152 de la citada Ley.

19 Véase al respecto el artículo 82 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

20 Véase al respecto artículo 80 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

21 Véase al respecto artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Igualmente, las asociaciones religiosas son sujetos fiscales de conformidad artículo 19 de LARCP, es así que el artículo 76 de la LISR, dispone que dichas asociaciones deben declarar al SAT, los gastos que realicen y ampararlos con comprobante fiscal digital (en adelante CFDI), para ello deben cumplir con los requisitos señalados en el artículo 27 de la LISR por lo que sólo podrán realizar pagos en efectivo hasta dos mil pesos, salvo que se sean por combustible.

Cuando se trate de pagos por cantidades superiores a dos mil pesos, los mismos deben realizarse mediante cheque, tarjeta de débito, transferencias de fondos, o transferencias realizadas a través del sistema de pagos electrónicos interbancarios (SPEI), de conformidad con los artículos 27, fracción III y 147, fracción IV de la LISR,

Sin embargo, mediante el oficio 600-01-00-00-00-2022-0109, de 08 de febrero de 2022,²² se otorgaron las siguientes facilidades administrativas:

- a. Se consideran deducibles los gastos no mayores a cinco mil pesos incluso si no se encuentran amparados con el CFDI correspondiente, únicamente cuando los mismos no excedan del 5 % de sus gastos totales relativos al ejercicio inmediato anterior y sean efectuados por sus miembros de las asociaciones para el desarrollo de su actividad, lo cual debe estar asentado en la contabilidad.
- a. Las asociaciones religiosas cuyo domicilio fiscal se encuentre ubicado en localidades cuya población sea menor a dos mil quinientos habitantes, conforme al Catálogo de Sistema Urbano Nacional 2012, pueden cumplimentar sus obligaciones pueden realizarse mediante un representante común nombrado por la entidad o institución que agrupe o represente.

22 Servicio de Administración Tributaria, Oficio 600-01-00-00-00-2022-0109, de 08 de febrero de 2022. Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1579314891432&ssbinary=true>

Obligaciones Fiscales

Las asociaciones religiosas, al ser entidades sin fines de lucro tienen la obligación de llevar la contabilidad con registrando las transacciones, actividades, actos y operaciones que realicen, de conformidad con los artículos 28 del CFF y 33 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación y las NIF's:

- A-2: Toda vez que para el SAT, las asociaciones religiosas, son entidades económicas, puesto que realizan actividades económicas, y tienen recursos humanos, materiales y financieros, que son administradas por un órgano de control y que tienen una finalidad determinada. Es así que la personalidad jurídica de dichas entidades, es independiente de la de sus accionistas, propietarios o patrocinadores;²³
- y E-2: La cual es relativa a los donativos recibidos o realizados por entidades no lucrativas.²⁴

En diciembre de 2013, se añadió el artículo 69-B al CFF con el propósito de verificar la autenticidad de las transacciones y combatir las operaciones ficticias que los contribuyentes utilizan para deducir gastos inexistentes, con el fin de evitar la evasión fiscal y el lavado de dinero.

Posteriormente, en enero de 2020, se implementó el artículo 5-A del CFF, conocido como la regla anti-abuso, con el objetivo de impedir que los contribuyentes realicen actos sin razón de negocios para obtener beneficios fiscales.

En el caso particular de las asociaciones religiosas, al ser entidades no lucrativas, deben llevar un registro detallado de todas sus transacciones de ingresos y gastos, conforme a las NIF's. Pueden cumplir con sus obligaciones fiscales a través de la página web del SAT o mediante la

23 Norma de Información Financiera, NIF A-2. Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/d/%7BAE833136-D52E-0022-46AE-B46BA7422AB6%7D.pdf>.

24 Normas de Información Financiera 2022, versión estudiantil, editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2022.

herramienta electrónica “Mis Cuentas”, según lo estipulado en la Regla 2.8.1.17 de la Resolución Miscelánea Fiscal (en adelante RMF) para 2021, y habilitar el buzón tributario conforme al artículo 17-K del CFF.²⁵

En cuanto a las ofrendas, diezmos, etc., se recomienda emitir un CFDI por cada uno, aunque también pueden utilizar comprobantes fiscales simplificados según la Regla 2.7.1.24 de la RMF para 2021,²⁶ emitiendo un CFDI global que englobe dichos comprobantes, el cual debe contener los importes totales de dichos ingresos por el periodo que corresponda utilizando la clave genérica de RFC a que se refiere la regla 2.7.1.26 de la RMF para 2021.²⁷

En el caso de que las asociaciones religiosas realicen actos o actividades gravados para efectos del impuesto al valor agregado (en adelante IVA), en los CFDI globales se tendrá que especificar el monto del impuesto que se traslada, los cuales deberán cumplir con los requisitos fiscales contenidos en el artículo 29-A, fracciones I y III del CFF, señalando el valor total de los actos o actividades realizados, la descripción de bienes o servicios que amparen, asimismo, las ofrendas, diezmos, primicias, limosnas y aportaciones que se entreguen durante celebraciones de culto público donde no sea posible identificar al otorgante, o aquellos que sean depositados en canastillas, alcancías o alfolíes.

Cuando las asociaciones religiosas realizan actividades sujetas al IVA, deben emitir los CFDI globales señalando el monto del impuesto trasladado,²⁸

25 Servicio de Administración Tributaria, Oficio 600-01-00-00-2022-0109, de 08 de febrero de 2022. Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1579314891432&ssbinary=true>

26 Resolución Miscelánea Fiscal 2021, Regla 2.7.1.24. Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: [https://www.sat.gob.mx/normatividad/58521/resolucion-miscelanea-fiscal-\(rmf\)-](https://www.sat.gob.mx/normatividad/58521/resolucion-miscelanea-fiscal-(rmf)-)

27 Resolución Miscelánea Fiscal 2021, Regla 2.7.1.26. Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: [https://www.sat.gob.mx/normatividad/58521/resolucion-miscelanea-fiscal-\(rmf\)-](https://www.sat.gob.mx/normatividad/58521/resolucion-miscelanea-fiscal-(rmf)-)

28 Estos CFDI deben cumplir con los requisitos fiscales establecidos en el artículo 29-A, fracciones I y III del Código Fiscal de la Federación (CFF), detallando el valor total de las actividades realizadas, la descripción de los bienes o servicios, así como las ofrendas, diezmos, primicias, limosnas y aportaciones recibidas durante celebraciones de culto público donde no sea posible identificar al donante, o aquellos depositados en canastillas, alcancías o alfolíes.

asimismo las transferencias realizadas entre diversas asociaciones religiosas, la entidad receptora debe emitir un CFDI por la cantidad recibida.

Las asociaciones religiosas deben emitir las constancias correspondientes de retenciones o pagos por servicios recibidos, por las remuneraciones que efectúen por concepto de salarios y en general por la prestación de un servicio subordinado, así como las retenciones de contribuciones correspondientes.²⁹

Las asociaciones religiosas tienen hasta el 15 de febrero para presentar, en el Servicio de Declaraciones y Pago del SAT, la declaración anual informativa relativa a los ingresos y egresos del año anterior,

Asimismo, deben presentar la Declaración Informativa de Operaciones con Terceros, y reportar mensualmente la información sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del IVA correspondiente.

También, deben retener el ISR de los pagos realizados por salarios y conceptos similares y pagarlos mensualmente, a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda³⁰. Adicionalmente deben calcular el impuesto anual de las personas que recibieron dichos pagos y pagar la diferencia correspondiente antes de finales de febrero. Asimismo, deben retener mensualmente ISR a terceros.

En caso de que las asociaciones religiosas no realicen pagos por salarios, conceptos similares o enajenación de bienes, y solo proporcionen servicios a sus miembros, estarán exentas de estas obligaciones.

Delitos Fiscales

Según los artículos 108 y 109 del CFF, se comete delincuencia organizada o defraudación fiscal en varios casos, como el uso de documentos falsos, la

²⁹ Los CFDI's correspondientes deben realizarse de acuerdo con las reglas 2.7.5.1, 2.7.5.2, 2.7.5.3. y 2.7.5.4 de la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) para 2021, entre otras disposiciones. Es importante mencionar que en la práctica estas acciones no se llevan a cabo.

³⁰ Ver en: Ley de Impuesto Sobre la Renta, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

omisión reiterada de emitir comprobantes fiscales cuando se está obligado a hacerlo, la presentación de información falsa para obtener devoluciones de impuestos indebidas, el incumplimiento de las normas contables o el registro de información falsa en los libros contables, así como la omisión de presentar declaraciones fiscales, entre otros.

Sin embargo, no se procederá legalmente contra aquellos que hayan omitido el pago total o parcial de alguna contribución o hayan obtenido un beneficio indebido si corrigen voluntaria y espontáneamente su situación, pagando los recargos y actualizaciones correspondientes.

Ley del Impuesto al Valor Agregado

La actividad religiosa en sí misma no está sujeta al IVA, por lo que las ofrendas, diezmos y promesas realizadas por personas físicas no son objeto de IVA, según lo establecido en el artículo 9 fracción VI de la Ley del IVA. Estas contribuciones se consideran enajenaciones en moneda nacional.

Mientras que, sí se grava respecto de personas morales, por lo que, de conformidad con el artículo 82 de la LISR, tratándose de donativos que no se encuentren exentos o gravados en tasa 0 %, se causa dicho impuesto, toda vez que, se considera que existe una enajenación en virtud de que dichas asociaciones no son donatarias autorizadas.

Cuando una empresa realiza un donativo a una asociación religiosa, este no es deducible, por lo que el impuesto causado lo pagará la empresa, el cual determinará por el valor de mercado o el avalúo según el artículo 34 de la Ley del IVA y deberá emitir el CFDI correspondiente por concepto de enajenación incluyendo el RFC de la asociación religiosa.

Los actos o actividades relativas a la prestación de los servicios propios de la actividad religiosa a sus miembros o feligreses, y la enajenación de libros u objetos de carácter religioso, que se realicen sin fines de lucro, se consideran exentos de IVA³¹ asimismo, la transmisión de bienes inmuebles

31 Servicio de Administración Tributaria, Oficio 600-01-00-00-00-2022-0109, de 08 de febrero de 2022. Consultado el 15 de noviembre de 2023 en: <https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1579314891432&ssbinary=true>

destinados únicamente a casa habitación, como: monasterios, conventos, seminarios, casas de retiro u oración, abadías y juniorados.³²

Lavado de Dinero

Las Reglas de carácter general relativas a LFPIORPI, con la finalidad de contrarrestar la infiltración de grupos criminales como el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, entre otros, ha establecido en su artículo 2, fracción I, que la recepción de donativos en las asociaciones religiosas es actividad vulnerable.

Por su parte, las asociaciones religiosas están obligadas a presentar identificar a los donantes cuando reciban cantidades a partir de los \$174,254.85 pesos y a prestar los avisos correspondientes al SAT, cuando reciban cantidades a partir de los \$348,509.70, ya sea que los mismos sean otorgados en una sola exhibición o acumulados en un periodo de seis meses.

Cantidad Recibida	En Pesos	En UMAS
Identificación requerida	\$174,254.85	\$1,605 UMAS
Avisos al SAT requeridos	\$348,509.70	\$3,210 UMAS

*Elaboración propia con información del INEGI y LFPIORPI.³³

En este sentido las personas jurídicas independientemente de su naturaleza también son susceptibles de la comisión de ilícitos y de participar, coadyuvar o realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, siempre se encuentra acompañado de un delito previo, como la trata de blancas, el narcotráfico, la corrupción, y la delincuencia organizada entre otros. Lo

32 Véase al respecto el artículo 9, fracción II de la LIVA.

33 Véase al respecto los artículos 17, fracción XIII y 18 de la LFPIORPI.

anterior, pone de manifiesto el vínculo indiscutible entre los delitos de lavado de activos y delincuencia organizada.

La delincuencia organizada se refiere a la asociación estructurada, jerarquizada, regular y prolongada de un grupo de personas que, desempeñan funciones específicas, actúan de forma coordinada, y realizan actividades delictivas para obtener un beneficio económico, que además otorga liquidez a dichas organizaciones para continuar operando, asimismo, se caracterizan por el uso de la violencia y la corrupción.

Por su parte el Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000, señala en el artículo 2, inciso a) que se entiende por grupo delictivo organizado como: *“el grupo estructurado de tres o más personas que exista durante un cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”*³⁴

El artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, señala que cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos señalados en el mismo, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada y en la fracción I, se tipifican las operaciones con recursos de procedencia ilícita.³⁵

Asimismo, se advierte que los sujetos activos del delito de delincuencia organizada son indeterminados, y su único requisito es que sean tres o más que pertenezcan a una organización criminal, en este sentido es

34 Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000, Italia. Consultado el 13 de septiembre de 2023 en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1292.pdf>

35 Ley federal contra la delincuencia organizada. Consultado el 15 de septiembre de 2023 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCDO.pdf>

importante señalar que el tipo penal se refiere tanto a personas físicas como jurídicas, de igual forma, del artículo 11 Bis, apartado A, fracción XIV del código penal federal, se desprende que las personas jurídicas, pueden cometer el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada impone la punibilidad, a quien participe de forma dolosa, sin importar si se trata de un autor mediato o inmediato, y que tenga conocimiento de los fines de la organización delictiva, sin embargo, como se observa del párrafo precedente, los autores intelectuales, no serán objeto de la totalidad de las penas, por su parte, el artículo 13 del Código Penal Federal, únicamente señala que los autores o partícipes del delito deben de responder en la medida de su culpabilidad.³⁶

Ahora bien, el autor mediato no realiza el delito de manera personal y directa, ya que no interviene en el desarrollo de la conducta típica, puesto que es otra persona (el autor o ejecutor inmediato) quien realiza materialmente el hecho punible y quien provoca el resultado, es decir, funge como un instrumento para el autor mediato en la comisión del ilícito.³⁷

De lo anterior se advierte, que las asociaciones religiosas son susceptibles de realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita, por ello es imperante que recaben de forma correcta la información de sus donantes y den los avisos correspondientes para evitar ser partícipes de la comisión de ilícitos.

Conclusiones

La equiparación del tratamiento fiscal de las asociaciones religiosas con las asociaciones civiles sin fines de lucro carece de idoneidad, debido a que es materialmente imposible identificar plenamente a los fieles,

36 PÉREZ KASPARIAN, Sara, “Delincuencia organizada: aspectos penales para la eficacia de la justicia”, *Iuris Tantum*, volumen 34, número 32, México, 2020. Consultado el 17 de septiembre de 2023 en: <https://revistas.anahuac.mx/iuristantum/article/view/643>

37 HUERTAS DÍAZ, Omar, AMAYA SANDOVAL, Carolina, MALTE RUANO, Germán Darío, “Autoría mediata a través de aparatos organizados de poder. Tras la sombra del mando fugitivo: del dominio y la instrumentalización del delito”, *Opinión Jurídica*, volumen 12, número 23, Enero – Junio, Colombia, 2013. Consultado el 16 de septiembre de 2023 en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n23/v12n23a06.pdf>

feligreses, creyentes, peregrinos o simpatizantes que realizan donativos en efectivo, por lo que la información que presentan ante el SAT se encuentra comprometida.

Además, basta una modificación o ampliación de sus estatutos para que puedan incrementar su patrimonio y reportar ingresos exentos, por lo que son altamente susceptibles de ser utilizadas para la comisión de delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, dado que es posible realizar donaciones en efectivo de cuantías significativas de manera anónima, o dividir las sumas establecidas por la ley entre múltiples donantes para evitar su reporte, en caso de que se deban reportar.

De lo anterior, se advierte que se debe determinar un régimen fiscal especial para dichas asociaciones, en los que se tome en cuenta el número de habitantes, y el nivel socioeconómico de la población en la que se encuentre y el número de afluencia de visitantes que reciba de acuerdo a sus características para determinar el promedio de ingresos que perciben.

También, se propone realizar auditorías de forma periódica e intervenciones a la caja chica exclusivas para registrar los ingresos, tomando en cuenta, temporadas y fechas especiales, para determinar un monto promedio de sus ingresos de forma particular. Y establecer un procedimiento administrativo específico cuando perciban ingresos superiores a los que resulten proporcionalmente aceptables y respecto de las cuales no se tenga claro su destino, o ubicación, o procedencia, o cuando se consideren sospechosos de ser recursos de procedencia ilícita, en cuyo caso debe existir la posibilidad de retenerlos mientras se esclarece la situación.

A su vez, se considera importante establecer una regulación específica para los estatutos; por una parte, se restrinja la modificación de los mismos por periodos comprendidos de por lo menos 10 años, y por otra requiera una solicitud de modificación en la que se debe revisar a fondo el motivo de la modificación, el origen de sus recursos, verificar las asociaciones privadas con las que busquen vincularse, y comprobar que todos los bienes señalados y las actividades propias de su objeto efectivamente se lleven a cabo, para que en su caso sea aprobada o rechazada, así como la cancelación del registro cuando no cumplan con su objeto con la finalidad de evitar que sean utilizadas para lavado de dinero.

Referencias

Alpízar Jiménez, Idalia, “Estado confesional y derechos humanos en Costa Rica”, en Revista Latinoamericana de derechos humanos, Costa Rica, 2017, volumen 28, número 2.

Código Civil Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000, Italia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre del 2012 Serie C número 250.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DEL PICO RUBIO, Jorge, “La inserción de las comunidades de fieles en los ordenamientos seculares. Evaluación del régimen legal chileno sobre constitución de entidades religiosas y estudio preliminar de sus fundamentos conceptuales”, en Revista chilena de derecho, 2018, vol. 45, n. 3, pp. 797-816. Consultado el 16 de febrero de 2024 en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372018000300797&lng=es&nrm=iso>.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 2024.

HUERTAS DÍAZ, Omar, AMAYA SANDOVAL, Carolina, MALTE RUANO, Germán Darío, “Autoría mediata a través de aparatos organizados de poder. Tras la sombra del mando fugitivo: del dominio y la instrumentalización del delito”, Opinión Jurídica, volumen 12, número 23, Enero – Junio, Colombia, 2013. Consultado el 16 de septiembre de 2023 en: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n23/v12n23a06.pdf>

IRURETA URIARTE, “Pedro. Situación legal de las personas que prestan servicios a una entidad religiosa”, Revista Chilena de Derecho, 2013, vol. 40, n. 2, pp. 489-511. Consultado el 15 de febrero de 2024 en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372013000200006&lng=es&nrm=iso>.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
Ley del Impuesto del Valor Agregado.
Ley del Impuesto sobre la Renta.
Ley del Seguro Social.
Ley federal contra la delincuencia organizada.
Ley Federal del Trabajo.
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
Norma de Información Financiera A-2.
Normas de Información Financiera 2022, versión estudiantil, editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2022.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PATIÑO REYES Alberto, La regulación del fenómeno religioso y la cooperación de facto entre el estado y las asociaciones religiosas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 499. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11856>
PÉREZ KASPARIAN, Sara, “Delincuencia organizada: aspectos penales para la eficacia de la justicia”, Iuris Tantum, volumen 34, número 32, México, 2020. Consultado el 17 de septiembre de 2023 en: <https://revistas.anahuac.mx/iuristantum/article/view/643>
PINEDA MARCOS MATILDE, Las confesiones religiosas ante el impuesto sobre el valor añadido, España, Universidad de Alicante, Colex, 2023. Consultado el 16 de febrero de 2023 en: <https://d2eb79app-vasri.cloudfront.net/erp-colex/extractos/libros/6674.pdf>
Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
Reglas de carácter general para la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
Resolución Miscelánea Fiscal para 2021.

- SALINAS ARANEDA, C., “El régimen patrimonial y fiscal de las confesiones y entidades religiosas en el Derecho del Estado de Chile”, en Hera, A. de la (coord.), La financiación de la libertad religiosa, Madrid, Ministerio de Justicia, 2002.
- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, Francisco D, “Personalidad Jurídica de las Asociaciones Religiosas”, en Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002), Coord. Saldaña, Serrano Javier, México, Secretaría de Gobernación, UNAM, 2003. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/494-diez-anos-de-vigencia-de-la-ley-de-asociaciones-religiosas-y-culto-publico-en-mexico-1992-2002>
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE LIBERTAD RELIGIOSA EN MÉXICO (CON REFERENCIA A LAS REFORMAS DE 1992), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/14905>
- Tesis: 1a. LXI/2007, Gaceta del seminario judicial de la federación, Novena época, t. XXV, febrero 2007.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho, autonomía y educación superior, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. Consultado el 11 de febrero de 2024 en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10053>
- ZALDÍVAR LEO DE LARREA, Arturo F., “La nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, en Revista de Investigaciones Jurídicas, México, Escuela Libre de Derecho, 1992. Consultado el 15 de febrero de 2024 en: <https://www.eld.edu.mx/Revista-de-Investigaciones-Juridicas/RIJ-16/Capitulos/18-SM-La-nueva-Ley-de-Asociaciones-Religiosas-y-Culto-Publico.pdf>

Capítulo V

Sistema Nacional Anticorrupción e Interculturalidad en Chiapas

National Anti-Corruption and Intercultural System in Chiapas

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa¹

Resumen

En este documento, a partir del análisis de la situación de los municipios de mayoría indígena del estado de Chiapas, se busca demostrar que el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en escenarios de diversidad cultural, trae consigo diferentes desafíos para las y los operadores del mismo, entre los que destaca la existencia de sistemas normativos internos en los pueblos y comunidades originarias que contemplen reglas que califiquen de forma distinta algunos actos que desde la perspectiva del estado hegemónico son considerados como de corrupción.

¹ Profesor en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII) de CONAHCYT. Correo electrónico: manuel.ocampo@ijj-unach.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4265-4761>

Palabras Clave: Administración pública, política pública, derecho administrativo, servicio público, servidor público.

Metodología

El presente trabajo es de naturaleza cualitativa, a través del análisis dogmático de los elementos normativos que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción, y las posibles implicaciones frente a su aplicación en escenarios de diversidad cultural en Chiapas.

Abstract

In this document, based on the analysis of the situation of the indigenous majority municipalities of the state of Chiapas, we seek to demonstrate that the fulfillment of the purposes of the National Anti-Corruption System (SNA), in scenarios of cultural diversity, brings with it different challenges for the operators of the same, among which the existence of internal regulatory systems in the original peoples and communities that contemplate rules that qualify differently some acts that from the perspective of the hegemonic state are considered corruption.

Key Words: Public administration, public policy, administrative law, public service, public servant.

Introducción

El objetivo de este documento es demostrar que el cumplimiento de los fines del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en escenarios de diversidad cultural, es un desafío. Lo anterior en atención a la existencia en los sistemas normativos de los pueblos y comunidades originarias de reglas que califican de forma distinta algunos actos que desde la perspectiva del estado hegemónico son considerados de corrupción.

Se toman como referencia algunos retos que la administración pública enfrenta en los municipios de mayoría indígena del estado de Chiapas.

Para ello se divide en cinco apartados con fines meramente didácticos. El primero de ellos corresponde a esta introducción, los restantes al desarrollo de las ideas, propuesta, conclusiones y fuentes de información.

En la naturaleza jurídica del sistema nacional anticorrupción se exponen los conceptos que sirven de guía en el desarrollo de este trabajo y permiten entender el argumento central. Asimismo se hacen precisiones acerca de la trascendencia de atender en escenarios de diversidad cultural como es el caso de los municipios de mayoría indígena de Chiapas de manera especial su implementación.

Al referirnos al sistema nacional anticorrupción en escenarios de diversidad cultural en Chiapas se hace una descripción de los posibles encuentros y desencuentros en municipios de mayoría indígena en los que se debe implementar el SNA, a manera de desafíos que tienen que atenderse para no vulnerar derechos colectivos y establecer un diálogo intercultural con miras al combate a la corrupción.

En las conclusiones se expresan las reflexiones finales, y en la bibliografía se hace un listado de los recursos que se emplearon como soporte teórico y conceptual de este documento.

La naturaleza jurídica del sistema nacional anticorrupción

El concepto que sirve de punto de partida en este trabajo es el de corrupción, entendida como el abuso del poder encomendado para beneficio privado, es decir se liga con el servicio público y su inadecuado manejo. Se puede clasificar de distintas maneras, el criterio más utilizado es el que se basa en la relación entre las cantidades de dinero pedidas y el sector donde se produce, obteniendo así corrupción a gran escala, actos de corrupción menores y corrupción política.²

² Transparencia Internacional, corrupción por temas, glosario anticorrupción, disponible en <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>, consultado 19 de julio del 2019.

A gran escala consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a costa del bien público.

Los actos de corrupción menores se refieren al abuso cotidiano del poder confiado por los funcionarios públicos de nivel medio y bajo en sus interacciones con los ciudadanos comunes, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias.

La corrupción política es una manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de quienes toman las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus y riqueza.³

Una de las estrategias implementadas por el gobierno federal de México fue la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como un mecanismo mediante el cual se crean leyes e instituciones, que cuentan con la participación de organismos y ciudadanos para enfrentar de manera distinta y amplia este problema ampliamente generalizado en las instituciones mexicanas.

Desde el derecho constitucional mexicano se le considera la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.⁴

Su objeto es 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

³ Estévez, Alejandro M., "Reflexiones teóricas sobre corrupción: sus dimensiones política, económica, y social", Venezuela, Revista Venezolana de Gerencia, V. 10, N. 29, Enero de 2005, consultado el 10 de marzo de 2024, disponible en: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 113.

de recursos públicos. Cuenta con un Comité Coordinador y una Secretaría Ejecutiva para dar seguimiento a la implementación de dichas políticas.⁵

Se integra por: el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.⁶

El diseño del SNA se basa en el respeto a valores y principios que inspiran el servicio público entre estos se encuentran los de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.⁷

Los sujetos de derecho público en los tres niveles de gobierno están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan la actuación ética y responsable de cada servidor público. Una buena práctica es generar códigos de ética con la intención de establecer un conjunto de principios, valores y reglas de integridad que orienten la toma de decisiones de las personas servidoras públicas, tal como lo promueve el gobierno de la cuarta transformación a nivel federal.⁸

La definición de esos principios sirve de guía a los servidores y servidoras públicas en el desempeño de sus labores, por ejemplo, el principio de legalidad relaciona el cumplimiento a las normas jurídicas con el servicio a la sociedad, garantizando el profesionalismo y respeto a los derechos humanos⁹; el principio de honradez fomenta la rectitud en el ejercicio del empleo y la práctica del gobierno abierto, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁰

5 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 6

6 *Ibidem*, artículo 7

7 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5

8 Código de ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal, artículo 1.

9 *Ibidem*, artículo 7

10 *Ibidem*, artículo 8

El principio de lealtad vincula la confianza conferida al servicio público por parte de la ciudadanía y los valores de interés público y entorno cultural y ecológico¹¹; de igual manera el principio de imparcialidad que alude al acceso neutral y sin discriminación de todas las personas, a las mismas condiciones, oportunidades y beneficios institucionales y gubernamentales.¹²

Sin embargo, no existe un principio destinado a flexibilizar el servicio público, es decir que permita en escenarios de diversidad cultural asumir un rol acorde a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas. Un principio intercultural que promueva el respeto a las diferencias, el pluralismo y diálogo entre los diferentes colectivos que integran la sociedad.

En el caso del Sistema Anticorrupción locales como el del Estado de Chiapas, participan los municipios¹³ y dado que existen un buen número con población de mayoría indígena, la diversidad cultural es un escenario probable para la implementación del mencionado sistema, situación que obliga a contar en esta investigación con un referente conceptual de la interculturalidad y su presencia en el universo jurídico.

En algunas sociedades se utiliza para referir a la diversidad generada por la migración, mientras que en otras la misma noción se aplica para las interacciones entre pueblos indígenas y descendientes de colonizadores. Romero¹⁴ señala que la interculturalidad es entendida como un derecho, que faculta al individuo a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Se manifiesta en lo jurídico como un discurso de diferentes acentos continentales, nacionales y regionales,

11 *Ibidem*, artículo 9

12 *Ibidem*, artículo 10

13 Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, exposición de motivos.

14 Romero Diaz, Erika, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Coordinación de educación intercultural y bilingüe, 2011, p. 506

así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas las identidades étnicas, las dinámicas migratorias y la diversidad cultural.

En lo que atañe al mundo normativo, la interculturalidad parte del respeto a la autonomía de las formas de derecho propio de cada cultura. Autonomía que sólo podría tener como límites los provenientes de un eventual consenso de las culturas involucradas, nunca la imposición en torno a valores que no necesariamente son compartidos con la misma fuerza o voluntad.

La Interculturalidad es también, un tipo de relación que se establece intencionalmente entre culturas y que propugna el diálogo y el encuentro entre ellas a partir del reconocimiento mutuo de sus respectivos valores y formas de vida. El concepto incluye las relaciones que se establecen entre personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, sociales, profesionales, de género, etc. dentro de las fronteras de una misma comunidad. Fernández¹⁵, la entiende como un término principalmente descriptivo, que se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un determinado espacio ya sea local, regional, nacional o internacional, sin que necesariamente tengan una relación entre ellas.

La interculturalidad es un elemento que genera un discurso positivo que permite ponerse en el lugar del otro para entenderlo mejor y para descubrir que la cultura abarca múltiples puntos de referencia compartidos, como el idioma, la fe, la indumentaria, la gastronomía y las artes y oficios tradicionales; en otras palabras, lo intercultural es incluyente y toma en cuenta todas las aportaciones que generen competencias, conocimiento, ideas, nuevos enfoques, emprendimiento y prácticas culturales que enriquezcan el tejido social de las comunidades a las que vienen a formar parte, tal es el caso de las poblaciones migratorias; siendo estas razones las que posibilitan el acercamiento entre lo jurídico y lo intercultural.¹⁶

15 Fernández Osco, Marcelo. *Pluriversidad: rostros de; la interculturalidad*, La Paz, COOPI, 2009 p. 41

16 Parlamento Europeo, “*Propuesta de resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales*”, Bruselas, Informe de la comisión de cultura y educación, 2015, p. 5-7

El 27 de mayo del 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Combate a la Corrupción. Entre estas destacan la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el reconocimiento de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las bases del SNA, las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción y la ampliación y fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.¹⁷

Consecuencia de lo anterior se publicaron el 18 de julio de 2016, una serie de leyes secundarias necesarias para la implementación del sistema.¹⁸ De igual forma se ordenó a las entidades federativas la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) de manera similar al Nacional. Es decir, las leyes estatales anticorrupción deben seguir los lineamientos de la Ley General del SNA para conformar los sistemas locales.

Chiapas fue una de las primeras entidades en realizar la armonización correspondiente para implementar el Sistema Local Anticorrupción, sin embargo, se detuvo su avance desde el 12 de julio del 2017, ante la imposibilidad de integrar el Comité Coordinador, ya que no se ha conformado tampoco el Consejo de Participación Ciudadana.

Una de las complejidades a la que se enfrenta el SNA en Chiapas y que probablemente impacta en la falta de integración de los organismos mencionados es la diversidad cultural. La existencia de municipios de mayoría indígena con diferentes saberes y cosmovisiones, en los que pueden coexistir dos o más sistemas normativos con estricto apego a los derechos

17 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción SNA, antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción, <http://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes>, consultada 19 de julio del 2019.

18 Estas leyes son: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Código Penal Federal; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

concedidos por la ley fundamental; como es el caso de la libre determinación en materia política.

Los citados municipios forman parte del sistema estatal y por ende del SNA¹⁹ y en consecuencia habrá de armonizarse también el sistema con los esquemas internos de toma de decisiones de los pueblos y comunidades originarias, puesto que debe prevalecer el respeto a las diferencias.

Un acto considerado como de corrupción por el SNA puede en una comunidad indígena no considerarse como tal y viceversa, tal es el caso de los criterios legales para la asignación de los recursos de obra pública y su ejecución por parte de los ayuntamientos que si bien es cierto estos promueven la participación ciudadana no toman en cuenta las decisiones de la asamblea comunal indígena en el sentido de distribuir el recurso en partes iguales entre los miembros de la comunidad.

Lo anterior implica algunos cuestionamientos: ¿Cuáles son los objetivos y principios del SNA?; ¿De qué manera el municipio de mayoría indígena entiende la corrupción?; ¿Qué desafíos enfrenta en escenarios de diversidad cultural el SNA?; ¿Cuál es la importancia de formular un principio rector de contenido intercultural en el SNA?; ¿Qué contenidos del pluralismo jurídico deben incorporarse al SNA?

El sistema nacional anticorrupción en escenarios de diversidad cultural en Chiapas

El mayor desafío de los municipios de mayoría indígena en Chiapas es la diversidad cultural, pues en un mismo territorio municipal conviven diferentes pueblos, que si bien es cierto tienen rasgos en común, también cuentan con marcadas diferencias relacionadas con el lenguaje, la religión, la cosmovisión, usos y costumbres.

El reconocimiento en la reforma constitucional de 2001 de algunos derechos colectivos a los pueblos indígenas que desde el conflicto armado de

19 Ley del sistema anticorrupción del estado de Chiapas, artículo 6, fracción IV.

1994 bajo la bandera del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)²⁰ se habían pactado en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, que dicho sea de paso, hasta el día de hoy el gobierno federal con diferentes argumentos se ha negado a concretar en su totalidad; así como la protección que desde el derecho constitucional chiapaneco se brinda de manera específica a los pueblos Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjobal ²¹ parecen generar un escenario propicio para el pluralismo jurídico, el nivel de coexistencia todavía es limitado por la ausencia de legislación secundaria.

Dado que los municipios se integran por poblaciones, comunidades, riberas en general diferentes núcleos de población que suponen la existencia de una identidad cultural y tomando en consideración la composición pluriétnica de Chiapas un número considerable de estos se integra en su mayoría por población indígena, lo que genera que los ayuntamientos se obliguen a contextualizar sus servicios, es decir atender esas diversidades.

Hoy día en estos municipios las controversias entre personas pertenecientes a éstas, se resolverán conforme a sus usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, siempre con la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales, pues se reconoce en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural.

Ahora bien, el SNA es parte del control político estatal al ser una estrategia de combate a la corrupción de las y los funcionarios públicos y como tal su observancia es de orden público, es decir involucra los tres niveles de gobierno. Trata por igual la corrupción en todas las entidades y en todos los municipios lo que puede resultar incongruente al reconocer el

20 Para mayor información acerca del levantamiento armado de 1994 se puede visitar la página web del centro de documentación sobre zapatismo, disponible en <http://www.cedoz.org>

21 Constitución Política del Estado libre y soberano de Chiapas, artículo 7.

orden jurídico nacional la existencia del pluralismo cultural y tímidamente del pluralismo jurídico.

Por lo tanto, en ejercicio de su libre determinación los pueblos indígenas que forman parte de un municipio pueden resolver conforme a sus normas y mecanismos de solución de conflictos internos asuntos que involucren actos de corrupción o bien no denunciar actos que de acuerdo a los criterios del SNA deben ser considerados como de corrupción pero que atendiendo a sus usos y costumbres no lo son.

Surge así el probable choque entre los principios que lo fundamentan y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como son el respeto, promoción y desarrollo de su cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política y económica; el acceso pleno a la justicia en la esfera administrativa; a los servicios de salud; a la educación bilingüe; a una vivienda digna y decorosa; a elegir a sus autoridades tradicionales; al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres.

Por lo anterior en el SNA deben incluirse criterios que impacten en esa diversidad y flexibilice sus reglas en los mencionados municipios. El conocer por ejemplo la manera en que funcionan los sistemas de cargos y como en ellos se advierte la presencia del combate a conductas que bien pueden relacionarse con los actos de corrupción permitiría la coexistencia de ambos sistemas en beneficio de la sociedad.

Los sistemas de cargos son oficios religiosos ocupados con base en una rotación entre los hombres de una comunidad. Son también conocidos como de servicios, las autoridades son nombradas, hoy día en la mayoría de los casos, por la asamblea. Comúnmente los cargos son obligatorios desde los dieciocho años o antes, si la persona se casa y forma así una unidad familiar independiente de la de sus padres, o después, si sale a estudiar, pues al regresar de la universidad debe ponerse a las órdenes de las autoridades y presentarse en la asamblea, quien le asignará su primer cargo.²²

22 Korsbaek, Lief, *Introducción al Sistema de Cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996

Se desempeñan en nombre de la familia y su cumplimiento da la posibilidad a todas las personas que la integran a gozar de los derechos comunitarios. A manera de ejemplo en la región huichola, los cargos de jicareos tienen la responsabilidad de cuidar la jícara de una entidad ancestro comunal por un periodo de cinco años y asistir obligatoriamente a las fiestas grandes, que se realizan en el centro ceremonial.²³

En comunidades tzeltales de Chiapas el sistema de cargos recae la unidad familiar y en la complementariedad necesaria dentro de la pareja para poder realizarlos, pues no son remunerados e implican tener que dejar las otras actividades familiares y económicas para cumplirlos, todo con el fin de cumplir bien con la comunidad, tener prestigio dentro de ella, y hacer posible el funcionamiento del gobierno comunitario.

Las formas de representación de la autoridad se reconocen en el sistema de cargos: un sistema político y otro religioso. Quien acepta un cargo deja su paraje y su milpa durante un año para residir temporalmente en la cabecera municipal. Esto significará el endeudamiento para subsistir durante ese tiempo y para sufragar los gastos que le representa el cargo.²⁴

El sistema de cargos organiza e integra la vida comunal, así que sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía, es una forma compleja de autogobierno local que en muchas comunidades forma parte de los llamados usos y costumbres. Es importante entender que este último término se refiere a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas a través

23 Fajardo Santana, Horacia, "Resolución de conflictos en comunidades huicholas", en Alvarado Solís, Neyra Patricia (coord.), *Sistemas normativos indígenas huichol, cora, tepehuano y mexicanero*, cdi, México, 2010, p. 208

24 Gómez Muñoz, Maritza, *Tzeltales*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, CNDI – PNUD, 2004, p. 13

de los siglos que ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el estado moderno.²⁵

Ahora bien, junto al sistema de cargos se construyen los sistemas normativos de los pueblos indígenas que constituyen un referente central para comprender la diferencia cultural y la puesta en práctica de la autonomía en las jurisdicciones indígenas. Estos sistemas son alternos, han resistido ante los embates de la dominación y se han conformado en relación constante con el derecho estatal. Son sistemas normativos diferenciados que dependen del contexto y de la historia particular de cada pueblo.²⁶

Los sistemas normativos indígenas no son cerrados sino abiertos, sujetos a cambios y adecuaciones, elaborados por los propios miembros de las comunidades y los pueblos indígenas, ante las exigencias de la realidad social y el Estado por lo tanto construyen y defienden sus propios valores y por supuesto combaten los antivalores, en ese sentido aún y cuando la corrupción que alude el SNA en su conceptualización occidental puede no ser vista en todos los casos como tal por estos pueblos, en términos generales toda cultura rechaza el abuso del poder y el obtener lucro indebido a partir del desempeño de un cargo.

Conclusiones

Se ha demostrado que dada la probable existencia en los sistemas normativos de los pueblos y comunidades originarias de reglas que califiquen de forma distinta algunos actos que desde la perspectiva del estado hegemónico son considerados de corrupción, la implementación del SNA en dichos escenarios es un desafío.

En el tema del combate a la corrupción una de las estrategias del gobierno federal de México fue la creación del SNA, como un mecanismo

25 Carlsen Laura, "Autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición" en Revista Chiapas Núm. 7, Ed. ERA, Mx.

26 Sierra, María Teresa, "Conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas", *Rebelión*. Periódico electrónico, México, 28 de junio del 2001

mediante el cual se crean leyes e instituciones, que cuentan con la participación de organismos y ciudadanos para enfrentar de manera distinta y amplia este problema ampliamente generalizado en las instituciones mexicanas.

En su puesta en marcha el SNA enfrenta complejidades en escenarios de diversidad cultural como los que se presentan en los municipios de mayoría indígena en Chiapas en los que coexisten dos o más sistemas normativos con estricto apego a los derechos concedidos a estos colectivos por la ley fundamental, como es el caso de la libre determinación en materia política.

Ahora bien el SNA es parte del control político estatal al ser una estrategia de combate a la corrupción de las y los funcionarios públicos y como tal su observancia es de orden público, es decir involucra los tres niveles de gobierno. Trata por igual la corrupción en todas las entidades y en todos los municipios lo que puede resultar incongruente al reconocer el orden jurídico nacional la existencia del pluralismo cultural y tímidamente del pluralismo jurídico.

Para que las metas del SNA se alcancen en los pueblos y comunidades originarias de Chiapas se requiere respetar las diferencias culturales; diseñar programas en lengua materna; contar con personal que conozca de los saberes diversos y de la cosmovisión de estos colectivos.

La inclusión de la interculturalidad como un principio del SNA persigue fines humanísticos y requiere insertar en este temas que propicien el diálogo intercultural, de forma tal, que se fomente la convivencia en la diversidad cultural, para lo cual se requiere integrar aspectos del ser, el saber, el hacer y el convivir por medio de estrategias, nociones, procedimientos, valores y actitudes que guíen el proceso enseñanza y aprendizaje de la ciencia jurídica y la política a los orígenes mismos de los sistemas normativos de los pueblos originarios de México. Se propone que las personas involucradas en la operación del SNA en escenarios de diversidad cultural se les capacite en áreas de oportunidad relacionadas con la interculturalidad para estar en condiciones de atender de manera adecuada el tema.

Referencias

- CARLSEN Laura, "autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición" en revista chiapas núm. 7, ed. era, mx.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN SOBRE ZAPATISMO, disponible en <http://www.cedoz.org> consultada 18 de julio del 2019
- Congreso de la unión, código de ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- _____ ley general del sistema nacional anticorrupción
- CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, constitución política del estado libre y soberano de Chiapas.
- _____ ley del sistema anticorrupción del estado de Chiapas
- FAJARDO SANTANA, Horacia, "resolución de conflictos en comunidades huicholas", en alvarado solís, neyra patricia (coord.), *sistemas normativos indígenas huichol, cora, tepehuano ymexicanero*, cdi, méxico, 2010.
- FERNÁNDEZ OSCO, Marcelo. *Pluriversidad: rostros de la interculturalidad, la paz, coopi*, 2009.
- KORSBAEK, Lief, *introducción al sistema de cargos*, universidad autónoma del estado de méxico, méxico, 1996
- PARLAMENTO EUROPEO, "*propuesta de resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales*", bruselas, informe de la comisión de cultura y educación, 2015.
- ROMERO DIAZ, Erika, *educación intercultural en méxico, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, méxico, coordinación de educación intercultural y bilingüe, 2011.
- SECRETARÍA EJECUTIVA SNA, antecedentes del sistema nacional anticorrupción, <http://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes>, consultada 19 de julio del 2019.
- SIERRA, María Teresa, "conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas", rebelión. periódico electrónico, méxico, 28 de junio del 2001
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, corrupción por temas, glosario anticorrupción, <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>, consultado 19 de julio del 2019.

Capítulo VI

Breves reflexiones en relación al combate a la corrupción en México

Brief reflections regarding the fight against corruption in Mexico

Adrián A. Reyes Vázquez¹

Oscar A. Espinosa Gómez²

Resumen

Este ensayo tiene como finalidad hacer un recorrido histórico conciso, en cuanto al fenómeno de la corrupción en México y lo que se ha impulsado en la agenda política para combatirla en nuestro país.

En este tenor, se abordarán los casos de corrupción más relevantes, la reforma que dió origen al Sistema Nacional Anticorrupción, y los retos presentes, en la agenda anticorrupción en nuestra nación. En este sentido, se realiza un análisis de las estrategias anticorrupción que se están

1 Dr. En Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, profesor investigador del mismo Instituto, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel C.

2 Mtro. En Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, profesor investigador del mismo Instituto, miembro del Sistema Estatal de Investigadores Nivel I.

implementando en México, como es el Caso del Sistema Nacional Anticorrupción, tomando como punto de partida las experiencias sobre hechos corruptos que han existido en nuestro país, concluyendo con algunas recomendaciones en torno a nuestro sistema anticorrupción, para mejorar su eficacia y eficiencia.

Abstrac

The purpose of this essay is to provide a concise historical overview of the phenomenon of corruption in Mexico and what has been promoted on the political agenda to combat it in our country.

In this vein, the most relevant cases of corruption will be addressed, the reform that gave rise to the National Anti-Corruption System, and the current challenges in the anti-corruption agenda in our nation. In this sense, an analysis is carried out of the anti-corruption strategies that are being implemented in Mexico, such as the Case of the National Anti-Corruption System, taking as a starting point the experiences on corrupt events that have existed in our country, concluding with some recommendations in turns to our anti-corruption system, to improve its effectiveness and efficiency.

The purpose of this essay is to provide a concise historical overview of the phenomenon of corruption in Mexico and what has been promoted on the political agenda to combat it in our country.

In this vein, the most relevant cases of corruption will be addressed, the reform that gave rise to the National Anti-Corruption System, and the current challenges in the anti-corruption agenda in our nation.

Metodología

En el presente trabajo, se utiliza el método analítico, con un enfoque sistémico, ,lo anterior, con el objetivo de analizar cualitativamente la información recaba en torno a la corrupción en México, las estrategias institucionales para combatirla, y la reflexión sobre su estado actual.

Por lo anterior, el estudio del fenómeno, cuenta con análisis de la información documental, la información bibliográfica y el razonamiento inductivo, partiendo de lo general a lo particular.

Introducción

La corrupción es un fenómeno que lleva años en la agenda internacional, por las pérdidas que representa a nivel macro y microeconómico, y con ellos las consecuencias que derivan de ella; por lo cual, se han establecido diferentes tratados internacionales para acordar directrices que permitan generar estrategias para detectarla, disminuirla y erradicarla.

En este tenor, a nivel internacional, México se suscribió a tres importantes convenciones internacionales para combatir a la corrupción:

- A. *La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);*
- B. *La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA);*
- C. *La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).*

Todas estas convenciones se traducen en obligaciones internacionales para nuestro país, pues fueron firmadas y ratificadas. Como resultado de esto, el, teniendo como antecedentes las iniciativas propuestas por los distintos grupos parlamentarios y en el marco de una extensa discusión en el Congreso de la Unión, la cual fue acompañada por la participación de académicos y representantes de organizaciones civiles especializadas en temas de transparencia y rendición de cuentas se plantearon diversas propuestas para el diseño de un Sistema Nacional Anticorrupción, distintas comisiones del Senado realizaron un dictamen sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción³.

3 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

¹⁸³ Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Eben Omar. *op.cit.* pp. 37-38.

Dentro de ellos, de forma se suman al sistema la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación en coordinación con las Auditorías Estatales, se crea la Fiscalía Anticorrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resumidas en dos ejes: a) el combate a la corrupción desde el ámbito penal, y b) el combate a la corrupción desde el ámbito administrativo, siendo instituciones replicadas a nivel local también.

Todos ellos con el objetivo de determinar actos corruptores derivados del Servicio Público y el Servicio Privado.

La corrupción en México: referencias

Ante el incesante desgaste del tejido social, causado por la reiterativa forma en la que el Servicio Público se ha utilizado para realizar diversos actos de corrupción, bajo el esquema de la impunidad que ha lacerado la confianza social y vaciado las arcas del Estado.

Basta señalar una serie de datos en la historia del México contemporáneo, que han marcado la percepción del ciudadano, por ejemplo:

1. Las elecciones de Cárdenas de 1988;
2. La colina del perro;
3. La alta discrecionalidad de contrataciones por parte de organismos estatales con empresas fantasmas, o de relación familiar directa con el funcionario público;
4. El caso Duarte;
5. El caso de la Casa Blanca.

Estos, por mencionar algunos. Para ello, el sistema político actual, pretende, mediante un Sistema Nacional Anticorrupción recobrar la confianza del pueblo mexicano, aunado a que, una serie de organizaciones nacionales e internaciones como “Mexicanos contra la Corrupción” y “Transparencia Internacional” han buscado mecanismos que garanticen una lucha directa y efectiva contra los actos de corrupción, que se han convertido en un día a día en la sociedad mexicana.

Dentro del desarrollo del ideario de combatirla muchos han sido los casos que han marcado el imaginario mexicano, y que de muchas formas han golpeado la confianza del ciudadano; convirtiendo a la corrupción en un problema estructural, y evidentemente causando un serio y severo debilitamiento de la eficiencia en la administración pública. Uno de estos claros ejemplos actuales y que aún se encuentra presente y fresco en el ideario social, consiste en la investigación realizada por periodistas del grupo de *Aristegui Noticias*, con el apoyo de la plataforma de periodismo latinoamericano *Connectas* y el *International Center For Journalist*⁴ que pusieron en relieve una serie de intereses comprometedores entre la constructora “Grupo Higa” y la pareja presidencial; Angélica Rivera y Enrique Peña Nieto. Un hecho que se hizo evidente al constatar que la constructora mencionada, facilitó a la pareja presidencial, para su uso familiar, una casa valuada en 86 millones de pesos, bien inmueble que no se encuentra a nombre de ningún integrante de la exfamilia presidencial, pero que, sin embargo, fue para el uso de ellos.

Este hecho conmocionó a la sociedad mexicana, y tal fue el caso, que la primera dama presidencial, se vio en la necesidad de salir en televisión y explicar la procedencia de dicho inmueble.

Sin embargo, esto no tendría nada de extraño de no ser por las relaciones tejidas durante años entre el ex Presidente de la República y la empresa, ya que desde que el ejecutivo ocupó el cargo de Gobernador del Estado de México, realizaba negocios con la empresa constructora ya mencionada, hecho que permite dilucidar un alto nivel de discrecionalidad en las contrataciones y licitaciones, así como la falta de imparcialidad en los procesos.

En este sentido, existe un antecedente sobre un hecho de corrupción en las altas esferas de la política mexicana, que por supuesto incluyó a funcionarios de alto nivel, y que motivó un primer intento por generar

4 Para mayor información visitar las páginas que son de acceso público que contienen los datos recabados durante la investigación periodística; <https://aristeguinoicias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

estrategias anticorrupción en la historia del México contemporáneo, y fue el denominado caso de *la colina del perro*.

La colina del perro

Para Marcela Torres Peimbert⁵, existen sólo dos momentos o esfuerzos reales, para combatir a la corrupción en México. El primero, tuvo lugar con el presidente Miguel de la Madrid, y con su intento de impulsar lo que denominó “Renovación Moral de la Sociedad”, y el segundo y actual, es el de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En esta lógica, la primera reforma encaminada a combatir aquellos hechos de corrupción, fue de igual manera que la actual, de naturaleza constitucional. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, y sus antecedentes, como menciona la maestra Marcela Torres Peimbert⁶, derivado de hechos presuntamente corruptos, cometidos durante la administración del presidente José López Portillo, casos como los de⁷: José Ramón hijo de López Portillo, Carmen Romano, la esposa de López Portillo, y el más emblemático de todos, el caso del llamado “El Negro” Durazo, jefe de la policía de la capital mexicana, acusado de vivir una vida llena de lujos, muchos más allá de los que podría proporcionarle su sueldo como funcionario público.

En el mismo orden de ideas, y retornando a lo que en este momento interesa, la llamada colina del perro, fue el nombre que se le dio de forma

5 Torres Peimbert, Marcela, “de la *colina del perro* a la *casa blanca*. Análisis constitucional de las reformas en materia de combate a la corrupción en México”, en Esquivel, Gerardo *et al* (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República LXIII legislatura-Instituto Belisario Domínguez, t. IV, 2017, pp. 343-345.

6 Ídem

7 Para estos casos, basta hacer una búsqueda simplificada en internet, y aparecerán varios datos sobre los posibles hechos de corrupción y nepotismo de los que fue acusada la gestión de José López Portillo, e incluso, en el caso del jefe de la policía “negro durazo” y de Jorge Díaz Serrano, director de PEMEX, ambos encarcelados y procesados posteriormente. Revisar datos de investigaciones periodísticas como: El Universal, El País, Semanario Proceso, entre otros.

popular, al complejo habitacional⁸ –similar al caso de la Casa Blanca del Ejecutivo Enrique Peña Nieto-, que se construyó en un predio de Bosques de las Lomas, y que “fue prestado o vendido a un costo preferente a José López Portillo”.⁹

Este complejo habitacional, se dio a conocer cuando el Semanario Proceso, a finales del sexenio del presidente López Portillo, hizo públicas sus investigaciones en las que afirmó y demostró la construcción de un complejo habitacional en el lugar¹⁰ y en el cual se denunció el uso preferente por su investidura como ejecutivo de la república, así como el “origen de los recursos federales”¹¹ para su construcción.

Paralelamente, se vivía una preocupante caída del peso, crecimiento de la inflación, y la nacionalización de la banca. Esto a pesar de que en México, en ese momento se gozaba de lo que se denominó “administrar la abundancia” ya que se vivía un crecimiento de producción y exploración petrolera importante, lo que causó no sólo el despilfarro y el uso indebido del dinero, sino el endeudamiento económico, una inevitable crisis¹², y con ello, como menciona Lorenzo Meyer: “acabó el período de la postrevolución mexicana, caracterizado en lo político por la enorme fuerza de la presidencia, por el dominio indiscutible del PRI en todos los niveles de elección popular, por una economía basada en el mercado

8 Este complejo estaba constituido como un terreno de 120 mil metros cuadrados, y como menciona Marcela Torres, esto equivale a diecisiete campos de fútbol profesional.

9 Torres Peimbert, Marcela. *op. cit.* Pág. 345.

10 Pérez González, Alberto, *La colina del perro*, México, Milenio, 2016, http://www.milenio.com/firmas/jorge_alberto_perez_gonzalez/colina-perro_18_780101997.html

11 Ídem.

12 Bernardo Sepúlveda, “Los intereses de la política exterior”, y Fernando Solana, “Balance y perspectivas del decenio 1981-1990, en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

interno, cerrada a la competencia con el mercado internacional, y por el nacionalismo como guía de la política exterior.”¹³

Como resultado de todo esto, la colina del perro, junto a los casos de corrupción de altos funcionarios y de plena confianza y cercanía con López Portillo, la corrupción se convirtió en un hecho evidente para todos los ciudadanos, y se comenzó una crisis en la confianza institucional, pues, las explicaciones que se daban eran insuficientes, y muchas veces parecían no atacar ni tratar siquiera de acercarse a una solución sobre los problemas en la administración y la función pública.

Esto fue el motivo, que el candidato Miguel de la Madrid Hurtado -y subsecuente presidente de la república 1982-1988-, utilizó para iniciar como slogan de campaña y para también, recobrar la confianza ciudadana, la llamada campaña de “renovación moral de la sociedad”.

Los intentos de la renovación moral de la sociedad y con ello el primer intento de combatir a la corrupción

Para el candidato en ese momento, a la presidencia de la república, era importante dar una respuesta inmediata a los casos de corrupción, y con ello, alejarse de todo lo que representara López Portillo. Con esto, Miguel de la Madrid, atribuyó el “fenómeno de la corrupción” a una cuestión ética, estableciendo como principio, un elemento intrínseco en el sujeto que se encontraba bajo la investidura de ser servidor público, y este elemento era una empobrecida formación moral¹⁴ y con este argumento, se atacaba al fenómeno de corromper, como una cuestión de consciencia. Los cambios fueron;

13 Carmona Dávila, Doralicia, *López Portillo Nacionaliza la banca y establece el control de cambios*, México, Memoria Política de México, Nueva Edición Perenne 2017, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.

14 Casanova Álvarez, Francisco, “la renovación moral, compromiso compartido”, en INAP, *Memoria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la empresa pública en México*, México, INAP, 1983.

Primero. (1) el cambio nominativo del Título Cuarto de la Constitución, modificándola, y dejándola como “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”¹⁵, y con esto considerando como sujetos de responsabilidad a;

1. Los representantes de elección popular
2. Los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal
3. Los funcionarios y empleados
4. Quienes desempeñaran un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal¹⁶

Esto significó un primer avance, aunque, la relación que pudiese llevar a un estudio de casos de corrupción, seguía siendo desde el sentido del Servidor Público, exceptuando al particular, que también, como se ha mencionado, tiene una importante participación en el fenómeno de la corrupción.

Aunado a esto se incluyeron, menciona Marcela Torres, de manera excepcional al (1) ejecutivo¹⁷, (2) Gobernadores de los Estados¹⁸, (3) Diputados¹⁹, (4) Magistrados de Tribunales superiores de Justicia locales²⁰.

En este periodo, ya con Miguel de la Madrid como el titular del ejecutivo federal, sumados a los cambios nominativos en la Constitución en

15 Poder Ejecutivo, “Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprenden los artículos 108 al 114; así como los artículos 22, 73, fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 74 Fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

16 Torres Peimbert, Marcela, *op.cit.* Pág. 346.

17 Sólo en caso de traición a la patria y delitos graves del orden común.

18 Sólo en caso de violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

19 Ídem.

20 Ídem.

cuanto al servicio público y sus responsabilidades, se realizaron dos cambios más y que aquí son trascendentes;

1. El juicio político y;
2. La creación de dos formas de sancionar al servidor público en el supuesto de demostrarse su autoría y participación como parte de un acto de corrupción.

En cuanto al juicio político, -y que tiene sus antecedentes en las reformas aprobadas por Benito Juárez en 1871-, en éstas, antes de las reformas realizadas por Miguel de la Madrid, y que aún permanecían sin cambios en la Constitución de 1917, se sancionaban a los nombrados “delitos oficiales”, aunque estos delitos no fueran claros²¹.

En este tenor, en cuanto a lo hecho por Miguel de la Madrid durante su administración, tres fueron los principales cambios en la forma en la que tendría lugar el juicio político; (i) por un lado el supuesto para fincar responsabilidades se modificó²² y (ii) por el otro, en el proceso, el poder legislativo asumió funciones jurisdiccionales²³, y por último se ampliaba, (iii) la posibilidad de realizar la denuncia, ya que podía ejercerla cualquier ciudadano, siempre que este aportara “elementos de prueba”.

Sin embargo, estos cambios presentaban dos principales problemas, (1) en cuanto a la denuncia; si bien se abría la posibilidad, para que, aportando elementos de prueba, pudiese realizarla cualquier ciudadano, no existían mecanismos o medidas de protección que garantizaran la integridad del

21 Torres Peimbert, Marcela. *op.cit.* Pág. 346

22 El nuevo supuesto para fincar responsabilidades quedaba de la siguiente forma, como causa principal “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

23 Esto puede afirmarse ya que la Cámara de Diputados, era la responsable, en el proceso contra un funcionario, de realizar la acusación ante la Cámara de Senadores, con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, y con la previa sustanciación del procedimiento y la audiencia del inculcado. Así, la Cámara de Senadores, se erigía en Jurado de Sentencia, y sería ella la responsable de imponer la sanción al acusado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes y la previa audiencia del acusado; Torres Peimbert, Marcela. *op. cit.* Pág. 347

denunciante, para poder confrontarse con los servidores públicos inculcados²⁴. Y esto a pesar de intentar incentivar a la participación ciudadana, producía un efecto de abstinencia, pues al no garantizarse la integridad del denunciante, entendiendo que era demasiado peligroso intentar denunciar a otro que tenía funciones públicas, gozaba de relaciones, y funcionaba como un representante del ejercicio del poder del Estado, el ciudadano de a pie, optaba por no realizar la denuncia.

El segundo problema (2) consistía en que, para que la acusación, la realizara la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores, se necesitaba de una mayoría absoluta presente de los integrantes de la Cámara de Diputados, esto, por presunción, significa un requisito sumamente complicado para garantizar no ya el cauce del proceso, sino un requisito fundamental; el inicio del proceso.

Otro de los cambios realizados por Miguel de la Madrid, fue en la esfera de las sanciones a los servidores públicos -a título particular- uno de los cambios más significativos durante la sugerente “renovación moral”, ya que, a través de nuestra norma fundamental, se establecieron por primera vez, dos vías de sanción; (1) la sanción administrativa²⁵ y (2) la sanción penal²⁶.

De esta forma y resumidamente, quedaba establecido, como hasta en nuestros días, que el servidor público podía ser sujeto de tres consecuencias jurídicas; (1) de naturaleza política (juicio político), (2) de naturaleza administrativa y, por último; (3) *de naturaleza penal*²⁷.

24 Torres Peimbert, Marcela. op. cit. Pág 346.

25 Las sanciones eran dos; (a) la destitución del servidor público y (b) la inhabilitación

26 Las sanciones penales que tendrían que imponerse estarían sujetas a los cambios en la legislación penal, y por lo tanto de acuerdo con los procedimientos penales.

27 Rocha Díaz, Salvador, “Las reformas constitucionales iniciadas por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 255, *file:///C:/Users/mario/Downloads/27619-24976-1-PB.pdf*

Para encausar las sanciones administrativas, el ejecutivo mediante las modificaciones realizadas a la Constitución, incluyó “la obligación expresa para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, de legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos”²⁸ y con esto se promulgó el 31 de diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal.

Ahora bien, en cuanto a las sanciones penales, fue imperioso modificar el Código Penal, y con ello, se constituyó un “paquete de medidas encaminadas a establecer las bases normativas para combatir a la corrupción entre los servidores públicos”.

Derivado de estas modificaciones, durante la administración de Miguel de la Madrid, existieron dos hechos emblemáticos que se caracterizaron por hacer efectiva y real la lucha contra la corrupción de los integrantes de la administración de López Portillo, integrantes de alto nivel y de primera confianza del exmandatario.

Estos hechos resultaron en juicios de responsabilidades fincados en contra de estos servidores públicos. El más famoso de todos ellos fue el caso de Arturo Durazo, ya que se decomisó una de sus más famosas propiedades ubicada en Guerrero, que excedía en lujo y, de acuerdo a datos periodísticos y del Estado, tuvo un costo aproximado de 700 millones de pesos²⁹ que incluso, en el imaginario social, se acusaba de que, en dicha propiedad, Arturo Durazo había ordenado retirar las rejas del acceso principal del Castillo de Chapultepec, para colocarlas como portón de su mansión³⁰.

28 Torres Peimbert, Marcela. *Op. Cit.* Pág. 347

29 Madrigal, Alejandro, “El Partenón ‘del negro durazo’, entre el olvido y el deterioro”, periódico digital “Milenio”, http://www.milenio.com/estados/Partenon-Negro-Durazo-olvido-deterioro_0_170983028.html

30 Cfr. González G., José, *Lo negro del negro Durazo*, 6ª edición, México, ed. Posada S.A., 1983.

Como parte de la lucha contra la corrupción de Miguel de la Madrid se logró capturar a Arturo Durazo, y fue encarcelado en 1984 por acopio de armas, fraude, evasión fiscal y contrabando³¹.

Concluyendo el primer momento de lucha contra la corrupción, planteada desde el ejecutivo, tuvo como momento estrella la captura de Arturo Durazo. Sin embargo, no tuvo resultados exitosos en el combate a la corrupción. Esta ausencia de éxito se debió mayoritariamente por tres situaciones: (1) la Secretaría de la Contraloría General de la República no disponía de autonomía respecto del Poder que la regularía; (2) no existía un catálogo claro y específico de conductas que actualizaran el supuesto de responsabilidad administrativa y; (3) se menciona que no existieron esfuerzos institucionales reales claros durante los dos sexenios subsecuentes para dar continuidad a la política de combate a la corrupción³².

Corrupción y servicio público

Con fundamento en el numeral 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran a los servidores públicos, como aquellos que actúan como:

“representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Lo anterior implica la consideración de tres tipos de servidores públicos: (1) aquellos de trabajos enteramente burocráticos, (2) los servidores públicos que realizan funciones de autoridad jurisdiccional y; (3) los servidores

31 Miguel Alejandro. *op.cit.*

32 Torres Peimbert, Marcela. *op.cit.* pág. 348

públicos que son el resultado de una elección popular, indistintamente de que sea por elección directa, plurinominal o votación. Sino que simplemente sea el resultado de un proceso democrático-electoral.

En este sentido, todas los tipos de funcionarios públicos que puedan mencionarse tienen la función de observar la buena administración, y con ello: “planear, administrar y evaluar procesos que son necesarios para que el poder ejecutivo, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, cumpla con las funciones que le han sido asignadas y que son fundamentales para mejorar las condiciones de bienestar y desarrollo de la población”.³³

Otra de las responsabilidades que deben atender es aquella relacionada con los *derechos humanos*, derivada de forma efectiva después de la reforma constitucional de 2011 en el cual los tratados en materia de derechos humanos fueron elevados a categoría constitucional. Particularmente debe prestarse atención al derecho humano a disponer de una buena administración pública.³⁴

Luego entonces, al hablar de corrupción y servicio público, debe decirse que la relación puede ser directa o indirecta, para ello tenemos que entender, que la corrupción, tiene diferentes matices i) corrupción pública, ii) corrupción privada, y iii) corrupción polít

Así también, tiene que partirse de la idea de que la corrupción no solamente consiste en el supuesto de un beneficio económico, sino también de cualquier otra naturaleza, y con ello implica la distracción de las funciones que por antonomasia pertenecen al agente público, y que muchas veces va a corresponderse con intereses políticos y en otras, con agentes de naturaleza privada.

Es decir; existirá un alto nivel de coexistencia entre cada uno de estas agencias, y el nivel de culpabilidad dependerá en gran medida de la ubicación del servidor público en esta relación tripartita.

33 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “estadísticas a propósito del día de la administración pública: datos nacionales”, México, INEGI-PUBLIC SERVICE, 2016, pág. 2, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/publica2016_0.pdf

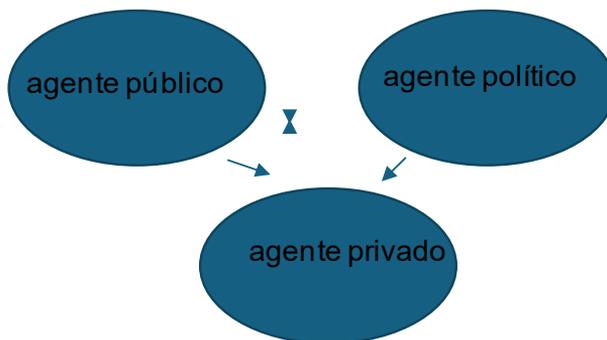
34 Carta Europea de los Derechos Humanos, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Entiéndase así:

La corrupción pública es el género en el cual actúa un agente público y que, en el acto corruptor, puede relacionarse en beneficio suyo o ajeno, económico o no, con el fin de distraer la naturaleza de sus funciones, para coligarse en un acto corruptor con otro agente de naturaleza privada o de su mismo orden de actuación pública; es decir, coligarse con otro agente público o en su defecto, con un agente político, que al final del día es un agente de naturaleza pública pero por la naturaleza constitucional que se le concede, al ser de elección o pertenecer a un régimen político, requiere de un reconocimiento especial.³⁵

Ante esto no hay duda de que el servidor público, de naturaleza burocrática o política, se encuentra en situación de ventaja, por ser un representante pleno del Estado, y con ello ejercer ciertas funciones de poder.

Gráfica 1: agente público, político y privado



Fuente: elaboración propia

35 Entendiendo que el funcionario público incluye al agente político.

Esto significa una condición de ventaja entre los agentes públicos y agentes políticos que, al momento de corromperse, ingresan al supuesto de corrupción pública, estableciéndose los límites entre la burocracia pura y ya aquella de ejercicios político electorales, por la naturaleza de sus funciones y nombramientos.

La condición de ventaja, como se ha referido, radica en la condición de “representantes del Estado”, pues, en las dos facetas superiores imperará una serie de intercambios de información sensible y con ello, de alto nivel, así como políticas de naturaleza pública que permitan margen de maniobra para distraer recursos.

La agencia privada, será la beneficiaria de tales distracciones y las agencias públicas y políticas serán las beneficiarias del intercambio implícito por parte del agente privado.

Sin embargo, y atenderá muchísimo a los intereses buscados en la coligación entre las agencias privadas para con las agencias públicas o políticas, ya que se podrá estar en un mismo nivel de participación, pues puede suceder que el agente privado, utilice recursos para manifestar y conseguir peldaños en la representación política para crear a sus propios agentes, consiguiendo así que sus intereses sean representados directamente.

Así por ejemplo en México existe una forma de aceptación y tolerancia a la corrupción, hecho que ha creado a su vez, un sistema de administración paralelo al legal.³⁶

Entre tanto, y valdría muchísimo la pena preguntarse, cuáles son los motivos por los cuales, el servicio público representa para muchos, el momento para distraer funciones en beneficio propio o en beneficio de otro coligado al titular del nombramiento de servidor público.

36 García-Rojas Castillo, Sandro, “Reflexiones sobre la ética; La corrupción en el sector público”, México, Colegio de Contadores Públicos de México, 2015, <https://veritasonline.com.mx/reflexiones-sobre-la-etica-la-corrupcion-en-el-sector-publico/>

Frente a esto, existen autores como Fajardo³⁷, Martínez Cárdenas y Ramírez Mora³⁸ que atribuyen estas malas costumbres a una herencia del periodo colonial español en Colombia, y que sin embargo, por la conquista española y el periodo de la nueva España en México, también son efectos paralelos que podrían ser similares en nuestro país, durante las gestiones de las instituciones del virreinato; herencia constituida en los usos indebidos de la administración y la deficiencia de las instituciones del periodo de la nueva España.

Otros, como Sarquis³⁹, consideran que el problema de la corrupción es un asunto cultural, en donde las personas buscan “darle la vuelta habitualmente a los preceptos legales”.

Esto porque a la ley se le ve completamente como un instrumento de poder y de control, rememorando la época de las conquistas militares coloniales. El sometimiento y la necesidad del sometido de improvisar formas para burlar la ley, y garantizar su supervivencia, esto, por sentirse a la ley como una imposición abusiva, y no como una gestión para el bienestar colectivo⁴⁰.

Junto a esto, existen datos interesantes, de acuerdo a la 5ª Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en donde se afirma que “los ciudadanos consideran que se deben desobedecer las leyes si se consideran injustas (47%) frente al 37 % que piensa que debe obedecerlas aun cuando sean injustificadas”.⁴¹

37 Fajardo, Luis Eduardo, “*la corrupción heredada: Pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia*”, Revista de Estudios Sociales, núm. 12, junio, 2022, pp. 2230

38 Martínez Cárdenas, Edgar Enrique y Ramírez Mora, Juan Manuel, “*la corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicada*”, Reflexión Política, vol. 12, 23 de junio, 2010, pp. 68-80.

39 Sarquis, David, “*Raíces históricas del problema de la corrupción en México*”, razón y palabra, vol. 13, núm. 62, mayo-junio, 2008, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Estado de México, México. ISSN impreso: 1605-4806.

40 Ídem.

41 Secretaría de Gobernación, *ENCUP, encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, México, 2012, pág. 23, <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

Para concluir, es importante señalar que indistintamente de cuál sea el motivo de corromperse en el servicio público, es innegable, en nuestra realidad inmediata, que el servicio público tiene facilidades para corromper y corromperse, por agentes privados, quienes suelen ser los que funcionan como una especie de puente entre el servicio público o político y el resultado “*corrupción*”. O coligarse en un acto de corrupción con otros servidores públicos en una relación de coordinación. Aunque existe un tercer supuesto, y es el de dos funcionarios en una relación de coordinación junto a un agente privado en una condición de subordinación, en una especie de círculo de hierro.⁴²

También es importante señalar que la corrupción es un efecto social plenamente sensible y por esto, de reacción inmediata en el ideario social, en donde la corrupción privada es un factor primario, que incluso antecede a la corrupción pública, por ser, la raíz del inicio del ciclo social de gobernabilidad.

Y que, en este sentido, la relación de poder, es decir; el poder que el funcionario público ejerce desde su posición favorable, es un factor determinante, ya que tiene la posibilidad de someter y manipular en beneficio propio.

La política criminal frente a la corrupción

Se puede afirmar que la política criminal es aquella que se encuentra entre la criminología y el derecho penal⁴³, actuando como puente entre uno y otro, fortaleciendo las debilidades del derecho penal, y convirtiéndose en

42 “Se habla de un triángulo de hierro. Ello por cuanto el sector privado no siempre es víctima en los círculos de corrupción. Este círculo o triángulo de hierro está formado por la clase política, la alta burocracia y las grandes empresas. Con esa lógica actúan, por ejemplo, financiando campañas políticas y curules para el Congreso, como puestos para funcionarios públicos”; Tito-Añamuro, “corrupción privada: un estudio de la ausencia de reglas de derecho privado, desde el caso de interbolsa”, *Vniversitas*, Colombia, núm. 131, julio-diciembre de 2015, pp. 433-466;

Cfr. Dilia Gómez, “corrupción y colusión: asuntos del sector empresarial en Colombia, XVII *Revista Prolegómenos*, Colombia, núm. 33, 43-56, 2014.

43 Ídem.

una herramienta de acción política, para prevenir, ciertos delitos, que, al derecho penal, interesen, en este caso: aquellos derivados de la corrupción.

Es decir; si bien la criminología “se encarga del saber empírico sobre la criminalidad y su control. Su objeto es más amplio que el del Derecho Penal, el centro de su interés son los diversos factores, etiológicos, individuales, y sociales, de la criminalidad y de las diversas formas de control, formales e informales, de la misma”⁴⁴.

Se afirma entonces que, “entre ambos tipos de saberes se encuentra la *política criminal*, que consiste en el conjunto de directrices y decisiones que, a la vista de los conocimientos y concepciones existentes en la sociedad en un momento dado sobre la criminalidad y su control, determinan la creación de instrumentos jurídicos para controlarla, prevenirla y reprimirla”⁴⁵.

Esta tarea corresponde, principalmente a los políticos, tanto en el ámbito de la administración (poder ejecutivo, gobierno), poder legislativo.

En ese sentido, la finalidad de la política criminal es actuar como una ciencia auxiliar del derecho penal, pero con los enriquecidos conocimientos de la criminología, es decir: una vez que la criminología ya ha estudiado las causas sociales, psicológicas y demás elementos necesarios para entender cómo se origina la conducta para corromper, o los elementos fenotípicos del sujeto que facilitan las conductas corruptas activas o pasivas, en este momento entonces, todos esos conocimientos, deberán trasladarse a políticas criminales, es decir; convertirse en una serie de actuaciones de los administradores del Estado (poder legislativo), que tendrán la responsabilidad de poner en marcha una serie de reformas de Estado tanto en las instituciones como la forma en la que se administra la interacción de los servidores públicos y también administradores de justicia, para que una vez identificadas estas causas, con la puesta en marcha de

44 Hassemer, Winfried y Muñoz Conde, Francisco. op.cit, pág. 20.

45 Ídem.

esas políticas de prevención, obtener resultados que permitan no solo detectar, sino también evitar aquellos actos sancionados por la ley penal como conductas directas o indirectas de la corrupción.

Sobre esto, tiene que tenerse especial atención, y especial cuidado en que, la política criminal, (1) se encuentre plenamente sujeta al marco normativo constitucional, (2) por lo tanto, respete de manera irrestricta los derechos humanos, lo que implica que no se violenten derechos fundamentales y garantías constitucionales, bajo el argumento de combatir a la corrupción –en este caso--, ya que, al hacerlo, la política criminal, no solo sería ilegítima, sino desproporcional y derivaría en un Estado totalitario.

Ejemplo de esto, sería “aplicar penas desproporcionadas, o utilizar medios ilegales para obtener pruebas”⁴⁶ es decir; pruebas ilícitas.

También, es importante que cada una de estas políticas criminales, no se conviertan en *políticas criminales electoralistas*⁴⁷, lo que significa que atiendan a estudios serios de criminología sobre el estudio del fenómeno, y que no busquen complacer a la sociedad potencialmente votante.⁴⁸

De forma coyuntural, Winfried y Muñoz mencionan que: “la política criminal del Estado de Derecho, no tiene siempre que recurrir al Derecho Penal para combatir eficazmente la criminalidad. Sobre todo, en el aspecto preventivo, tiene que ser consciente de que muchas veces hay otras formas de prevenir la delincuencia”.⁴⁹.

Lo que significa recurrir a ciencias del derecho o estrategias distintas a las planteadas desde el enfoque del derecho penal, por ejemplo, el administrativo, fiscal, empresarial, entre otros, poniendo énfasis en las nuevas formas de control a través de sistemas ISO, y esquemas de programas de cumplimiento para evitar la corrupción, el soborno, y

46 Hassemer, Winfried y Muñoz Conde, Francisco. *op.cit.* pág. 21

47 Ídem.

48 *Ibidem.* 20.

49 Ídem.

la seguridad de canales de denuncia. Esto, para prevenir la criminalidad; reconfigurando la forma en la que se organiza una institución, aplicando medidas de estrategias de apertura institucional y estrategias de comunicación⁵⁰, creando instituciones más transparentes y con mayor autonomía, realizando reuniones de prensa, haciendo públicas las reuniones de los funcionarios, y con ello restringiendo la capacidad de discrecionalidad y de acuerdos ilegales entre los agentes públicos, observados por otras secretarías técnicas y grupos especializados externos, que puedan actuar de tal suerte de elementos de equilibrio de poder, e intercambio de experiencias enriquecedoras y con todo esto, crear una base de datos sobre la incidencia en la corrupción, las formas de corrupción más comunes, lo que se traduzca en una plataforma sencilla y de fácil acceso. Así también transparentar los procesos judiciales en contra de actos de corrupción, siempre que sea con respeto a la dignidad y a la publicidad de los actos, con sus debidas excepciones, aplicando una especie de técnica de goteo con la información. O incluso, cambiando y con ello dejando de lado la jerarquización vertical y recurriendo a la jerarquización horizontal, en el caso de la estructura orgánica de las instituciones gubernamentales.

Todo esto, para actuar como agentes de vigilancia y coyuntura, sin recurrir al *ius puniendi*, respetando el principio de intervención mínima y con ello, aplicando medidas no curativas, sino preventivas para el combate a la corrupción.

Esfuerzos por combatir el fenómeno de la corrupción en México

En este sentido, Jaime Chávez Alor y Eben Omar Betanzos Torres⁵¹ mencionan que fueron distintos los esfuerzos para combatir a la corrupción,

50 Rodríguez García, Nicolás y Orsi, G. Omar, "Administración de justicia y persecución penal de la corrupción. Políticas de transparencia activa en el Ministerio Público a partir de la experiencia argentina", en Fabián Caparrós A. Eduardo, Ontiveros Alonso, Miguel y Rodríguez García, Nicolás, *El Derecho Penal y la política criminal frente a la corrupción*, 1ª. Edición, México, UBIJUS-INACIPE-Universidad de Salamanca, 2012, pp. 147-188.

51 Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Eben Omar, *Reforma en Materia de Anticorrupción*, México, 2017. Pág. 23.

centralmente, los primeros antecedentes son rastreables con (1) la creación de algunas instituciones con la finalidad de combatir a la corrupción, (2) aunado a esto existieron esfuerzos legislativos con el mismo fin, lo que derivó a su vez en dos acciones más (A), se publicaron leyes secundarias y reglamentarias con la finalidad de fortalecer el combate a la corrupción, y (B) el Gobierno de la Presidencia bajo la dirección del Lic. Enrique Peña Nieto publicó siete acciones ejecutivas, propuestas construidas para tratar de articular un esquema jurídico y reglamentario que pudiera responder a los pedidos sociales: investigar y sancionar los actos de corrupción. Por último, bajo el gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto, se publicó, el Sistema Nacional Anticorrupción, acción con la que se pretende sistematizar la lucha contra la corrupción, planteada desde la sistematización de instituciones a cargo de la observación, fiscalización, administración y sanción en materia administrativa y penal, bajo la dirección de un fiscal especializado: Fiscal Anticorrupción. Cerrando así con broche de oro un periodo de grandes incertidumbres y terribles acusaciones de corrupción.

a. El Sistema Nacional Anticorrupción: reformas para combatir a la corrupción en México

El Sistema Nacional Anticorrupción, en adelante “SNA”, nace como una respuesta por parte del ejecutivo para combatir a la corrupción, esto implicó crear un sistema orientado a entrelazarse y coordinarse para llevar a cabo medidas de investigación y sanción por actos de corrupción de servidores públicos, para ello se propuso disponer de instituciones a nivel federal y local en la administración pública, y también se modificaron los tipos penales del Código Penal Federal, para dar fuerza y establecer los supuestos en los que serán sancionados los servidores públicos.

Dicho esto, es importante conocer la conformación o integración del SNA, para saber de qué forma puede funcionar y con ello construir un análisis más amplio en el estudio de su estructura y funcionamiento.

Todo resultado está configurado por un proceso que le antecede, un proceso que puede tener sus peculiares complicaciones en el mundo de la política-partidista.

El acuerdo de voluntades, el consenso y la toma de decisiones trascendentales en la vida política del país que a costas llevan bajo su responsabilidad; son de alguna manera y peculiarmente aletargados. En este sentido, la iniciativa para crear el Sistema Nacional Anticorrupción fue sin duda el esfuerzo conjunto de una serie de fuerzas políticas.

Finalmente, al tener una mayoría calificada, la Cámara de Diputados determinó que, junto con la Minuta correspondiente, el Proyecto de Decreto fuese turnado a la Cámara de Senadores para discusión y aprobación¹⁷⁷. Una vez hecho esto, se hicieron reservas respecto a 11 artículos¹⁷⁸ para ser discutidas en lo particular, pero las mismas no fueron admitidas¹⁷⁹, ya que el pleno de la Cámara de Senadores: “determino impostergable el cambio que la sociedad mexicana exige; y con 99 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones, se aprobó el proyecto de Decreto en lo general”.

Acto seguido, conforme al procedimiento establecido por el artículo 135 de nuestra Carta fundamental, se ordenó su remisión a las legislaturas de los Estados, hecho esto, el 20 de mayo del 2015¹⁸⁰, la Secretaría General de la Cámara de Senadores informó al Pleno de la Asamblea que se recibieron los votos aprobatorios de los Estados.¹⁸¹

Concluidos los requisitos, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efecto por el cual se creó el denominado Sistema Nacional Anticorrupción¹⁸²

En este sentido, se crean las leyes secundarias:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. **(NUEVA)**
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. **(NUEVA)**
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. **(NUEVA)**
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. **(NUEVA)**
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. **(REFORMADA)**
- Código Penal Federal. **(REFORMADO)**
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. **(REFORMADA)**

Asimismo, se crea un comité coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción integrado por:

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información, y Protección de Datos Personales.
- Comité de Participación Ciudadana (de nueva creación, pero con facultades limitadas, y solo de propuesta operativa)
- Fiscalía anticorrupción
- Auditoría Superior de la Federación
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa (modificada)
- Secretaria de la Función Pública
- Consejo de la Judicatura

En coordinación con estas leyes secundarias, y con la finalidad de poder fincar un verdadero paquete de leyes que puedan combatir la corrupción, también se modificaron;

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
2. La Ley Orgánica de la Procuraduría de la República
3. Cambio del nombre de delitos cometidos por servidores públicos, por el de delitos por hechos de corrupción en el Código Penal Federal.

En este orden de ideas, al final, El Sistema Nacional Anticorrupción está integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva.

Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción

Los retos en la actualidad, son muchos, y se tratan de eficiencia operativa, es decir, el fortalecimiento en las áreas relativas a los mecanismos anticorrupción.

El primero de ellos, se vincula con un gobierno abierto, la transparencia y fiscalización; estos elementos son sustanciales para generar condiciones

a priori que permita establecer prácticas de publicidad en las actividades administrativas del Estado, en todas sus esferas, ciudadanizando las decisiones, permitiendo la apertura de la información, y con ello, estableciendo por antonomasia, mecanismos de inhibición de actos de abuso de poder-corrupción, frente al escrutinio social.

Un gobierno abierto, permite que se establezcan mecanismos horizontales de canales de comunicación con los gobernados, acceso directo de información financiera, de fiscalización, orgánicos, contrataciones, entre muchos más, que a través de su análisis permite, que las y los ciudadanos, puedan supervizar el actuar administrativo de sus funcionarios, tanto nacionales como extranjeros.

Por otro lado, es necesario fortalecer a las instituciones encargadas de rastrear y detectar el recurso ilícito. Tanto para hacer sostenible en juicio los elementos probatorios en materia penal, como en materia administrativa, y sancionar a los agentes corruptores, y agentes corrompidos, instituciones que facilitan estos procesos, y procedimientos que directa o indirectamente, con sus vacíos, permiten la realización de estas conductas. Estas instituciones, son, por excelencia la Unidad de Inteligencia Financiera, y el Sistema de Administración Tributaria.

Estas instituciones mencionadas, son torales en los actividades operativas para la detección de movimientos financieros irregulares, que son de vital importancia en los supuestos de fraude, evasión fiscal, lavado de activos, y por supuesto, como consecuencia, elementos para la recuperación de activos.

Por otro lado, dotar de capacidad de incidencia al Comité Ciudadano en el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción, esto vincularía la supervisión efectiva de la ciudadanía, y de las estrategias que se están realizando para combatir a la corrupción en México.

En el mismo tenor, es importante desde la Ley General de Responsabilidades Administrativas, hacer obligatorio el establecimiento de normas ISO, en especial concordancia con Programas de Cumplimiento, tanto en el ámbito empresarial, como en el sector público, para evitar la corrupción y para garantizar canales seguros de denuncia.

Por último, se debe colocar sobre la mesa, una agenda educativa, desde el nivel básico al universitario, sobre lo que implica la corrupción, sus alcances, y su prohibición ética, para incidir en las nuevas generaciones desde su formación educativa.

Conclusiones

El fenómeno de la corrupción en México, es una desafortunada herencia histórica desde el abuso del poder en funciones públicas del ejercicio político. Lamentablemente, enraizado como medio de superación, y visibilizado desde su normalización, y no desde su prohibición. Lo que ha generado que a pesar de existir políticas institucionales, reformas y mecanismos para inhibirla, se sigan teniendo altos índices de percepción de impunidad, y replicando conductas corruptas en diferentes niveles y alcances.

Por lo cual, es importante que existan planteamientos en reformas a los planes educativos para incluir, una materia que se concentre en visibilizar los elementos negativos y las consecuencias de la corrupción, sensibilizando sobre estos hechos, y conciencia, recomendaciones, con la finalidad de crear una cultura de la transparencia, del deber ser, y la honestidad.

Lo anterior, nos permite obtener una base social de despegue que será la fortaleza para las instituciones que están destinadas a combatir a la corrupción, por ello, en este tenor, es necesario incluir en el Sistema Nacional Anticorrupción a la Unidad de Inteligencia Financiera y al Sistema de Administración Tributaria, para que sean parte del Comité Coordinador, dotándoles de mayor autonomía técnica y operativa, financiera, y con ello sistematizar la información que permita prevenir actos corruptores.

Referencias

- CARMONA DÁVILA, Doralicia, *López Portillo Nacionaliza la banca y establece el control de cambios*, México, Memoria Política de México, Nueva Edición Perenne 2017, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.
- CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco, “la renovación moral, compromiso compartido”, en INAP, *Memoria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la empresa pública en México*, México, INAP, 1983.

- FAJARDO, Luis Eduardo, “la corrupción heredada: Pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia, Revista de Estudios Sociales, núm. 12, junio, 2022.
- GARCÍA-ROJAS CASTILLO, Sandro, “Reflexiones sobre la ética; La corrupción en el sector público”, México, Colegio de Contadores Públicos de México, 2015, <https://veritasonline.com.mx/reflexiones-sobre-la-etica-la-corrupcion-en-el-sector-publico/>
- GONZÁLEZ G., José, Lo negro del negro Durazo, 6ª edición, México, ed. Posada S.A., 1983.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “estadísticas a propósito del día de la administración pública: datos nacionales”, México, INEGI-PUBLIC SERVICE, 2016, pág. 2, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/publica2016_0.pdf
- MADRIGAL, Alejandro, “El Partenón ‘del negro durazo’, entre el olvido y el deterioro, periódico digital “Milenio”, http://www.milenio.com/estados/Partenon-Negro-Durazo-olvido-deterioro_0_170983028.html
- MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique y Ramírez Mora, Juan Manuel, “la corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicada”, Reflexión Política, vol. 12, 23 de junio, 2010.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Alberto, La colina del perro, México, Milenio, 2016, http://www.milenio.com/firmas/jorge_alberto_perez_gonzalez/colina-perro_18_780101997.html
- PODER EJECUTIVO, “Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprenden los artículos 108 al 114; así como los artículos 22, 73, fracción VI base 4ª., 74 fracción V, 74 Fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.
- ROCHA DÍAZ, Salvador, “Las reformas constitucionales iniciadas por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 255, file:///C:/Users/mario/Downloads/27619-24976-1-PB.pdf
- SARQUIS, David, “Raíces históricas del problema de la corrupción en México”, razón y palabra, vol. 13, núm. 62, mayo-junio, 2008, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Estado de México, México.

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ENCUP, encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, México, 2012, pág. 23, <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>
- SEPÚLVEDA, Bernardo, “Los intereses de la política exterior”, y SOLANA, Fernando, “Balance y perspectivas del decenio 1981-1990, en César Sepúlveda (comp.), La política internacional de México en el decenio de los ochenta, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- TORRES PEIMBERT, Marcela, “de la colina del perro a la casa blanca. Análisis constitucional de las reformas en materia de combate a la corrupción en México”, en Esquivel, Gerardo et.al (coords.), Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República LXIII legislatura-Instituto Belisario Domínguez, t. IV, 2017.

CUARTA PARTE

La Profesionalización del Servicio Público para Fortalecer la Transparencia

Capítulo VII

La Profesionalización del Servicio Público para Fortalecer la Transparencia

The Professionalization of the Public Service to Strengthen Transparency

José Antonio Toriello Elorza,¹

Resumen

La profesionalización del servicio público es un pilar fundamental para fortalecer la transparencia y mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. Este capítulo explora cómo la capacitación, la competencia y los estándares éticos en la administración pública pueden contribuir significativamente a una gestión más abierta y responsable. Se analiza la relación entre profesionalización y transparencia, destacando la importancia de la rendición de cuentas y la

¹ Se graduó en Ingeniería Civil en la Universidad La Salle en 1983, consolidando así los cimientos de una carrera dedicada al progreso y la innovación en el ámbito de la construcción y la ingeniería. Posteriormente, amplió su formación con especializaciones en Valuación de Inmuebles, Geotecnia, Maestría en Administración (Organizaciones), Maestría en Valuación. Además, obtuvo un Doctorado en Valuación y Transferencia de Riesgos por la ENAPROC, así como un Doctorado en Ciencias de la Administración, por la prestigiosa Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

reducción de la corrupción. Además, se proponen estrategias clave para la implementación efectiva de la profesionalización, como programas de formación continua, sistemas de evaluación del desempeño basados en méritos, códigos de conducta claros y el fortalecimiento de las instituciones de control. También se presentan casos de éxito y buenas prácticas internacionales, como los ejemplos de Singapur y los países nórdicos, que han demostrado la efectividad de estas medidas. Finalmente, se abordan los desafíos y consideraciones para la implementación, subrayando la necesidad de recursos adecuados, la adaptación a contextos locales y la gestión de la resistencia al cambio. Este capítulo ofrece un marco integral para entender y promover la profesionalización del servicio público como un medio para alcanzar una mayor transparencia y eficiencia en la administración pública.

Palabras Clave: Profesionalización, Transparencia, Servicio público, Rendición de cuentas, Ética pública, Corrupción, Evaluación, desempeño, formación continua, Meritocracia, Buenas prácticas, control.

Abstract

Public service professionalization is a fundamental pillar for strengthening transparency and enhancing citizens' trust in government institutions. This chapter explores how training, competency, and ethical standards in public administration can significantly contribute to more open and responsible management. It examines the relationship between professionalization and transparency, emphasizing the importance of accountability and corruption reduction. Additionally, key strategies for effectively implementing professionalization are proposed, such as continuous training programs, merit-based performance evaluation systems, clear codes of conduct, and the strengthening of oversight institutions. Success stories and international best practices are also presented, including examples from Singapore and Nordic countries, which have demonstrated the effectiveness of these measures. Finally, challenges and considerations for implementation are addressed, emphasizing the need for adequate resources, adaptation to

local contexts, and managing resistance to change. This chapter provides a comprehensive framework for understanding and promoting public service professionalization as a means to achieve greater transparency and efficiency in government administration.

Keywords: Professionalization, Transparency, Public service, Accountability, Public ethics, Corruption, Performance evaluation, Continuous training, Meritocracy, International best practices, Oversight institutions, Public administration, Government efficiency, Organizational culture, and Resources and training.

Metodología

La metodología utilizada para escribir este capítulo se basó en una revisión exhaustiva de la literatura académica y de investigación relacionada con la profesionalización del servicio público y su impacto en la transparencia y eficiencia gubernamental. Se llevó a cabo una búsqueda sistemática de artículos, libros, informes y otros recursos relevantes en bases de datos académicas y bibliotecas digitales utilizando una combinación de términos clave relacionados con el tema.

Además de la revisión de la literatura, se realizaron análisis comparativos de casos de éxito y buenas prácticas internacionales en países que han implementado medidas efectivas de profesionalización en el servicio público. Estos casos proporcionaron ejemplos concretos y aplicables de cómo las estrategias de profesionalización pueden llevarse a cabo en diferentes contextos y culturas organizacionales.

Una vez recopilada la información relevante, se procedió a analizar y sintetizar los hallazgos para identificar las relaciones clave entre la profesionalización del servicio público y la transparencia, así como para desarrollar recomendaciones prácticas para la implementación de estrategias de profesionalización en el ámbito gubernamental.

La redacción del capítulo se llevó a cabo de manera estructurada, siguiendo un enfoque lógico y secuencial que abordó los diferentes aspectos del tema, desde la importancia de la profesionalización hasta los desafíos y consideraciones para su implementación práctica.

Introducción

La profesionalización del servicio público es un tema de gran relevancia en el ámbito gubernamental, ya que juega un papel fundamental en la construcción de instituciones transparentes y confiables. En la presente investigación, se examina detalladamente cómo la capacitación, la competencia y los estándares éticos en la administración pública pueden ser pilares clave para fomentar una gestión más abierta y responsable. Este capítulo se adentra en la intrincada relación entre la profesionalización y la transparencia, resaltando la importancia crucial de la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción como elementos fundamentales para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

La investigación no solo se limita a analizar teóricamente la conexión entre profesionalización y transparencia, sino que también ofrece estrategias prácticas para implementar de manera efectiva la profesionalización en el servicio público. Entre estas estrategias se incluyen programas de formación continua, sistemas de evaluación del desempeño basados en méritos y códigos de conducta claros. Asimismo, se destaca la importancia del fortalecimiento de las instituciones de control como un elemento clave para garantizar la eficacia de estas medidas.

Además de ofrecer recomendaciones basadas en evidencia y teoría, este estudio presenta ejemplos concretos de casos de éxito y buenas prácticas internacionales, como los casos de Singapur y los países nórdicos. Estos ejemplos ilustran cómo la implementación efectiva de medidas de profesionalización puede tener un impacto significativo en la eficiencia y transparencia de la administración pública.

Así también, se abordan los desafíos y consideraciones clave para la implementación práctica de la profesionalización del servicio público. Entre estos desafíos se encuentra la necesidad de contar con recursos adecuados, la importancia de adaptar las estrategias a contextos locales específicos y la gestión de la resistencia al cambio. Este capítulo proporciona un marco integral que no solo contribuye a la comprensión del tema, sino que también ofrece orientación práctica para promover la profesionalización

del servicio público como un medio para alcanzar una mayor transparencia y eficiencia en la administración gubernamental.

Concepto y relevancia de la profesionalización en el Servicio Público

A. Definición de profesionalización

La profesionalización se refiere al proceso mediante el cual una ocupación se transforma en una profesión regulada, caracterizada por altos estándares de formación, competencia técnica, comportamiento ético y un compromiso con el servicio público y la mejora continua. En el contexto del servicio público, la profesionalización implica la implementación de políticas y prácticas que aseguran que los funcionarios públicos posean las habilidades, conocimientos y actitudes necesarios para desempeñar sus funciones de manera eficiente, transparente y ética (Denhardt & Denhardt, 2000; Pollitt & Bouckaert, 2011). Este proceso incluye varios componentes clave:

Formación y Capacitación Continua: La profesionalización requiere un enfoque sistemático en la formación y el desarrollo profesional de los funcionarios públicos. Esto incluye programas de educación formal, talleres, seminarios y otras oportunidades de aprendizaje que aborden tanto las habilidades técnicas como las competencias éticas y de liderazgo (Klingner, Nalbandian, & Llorens, 2010; OECD, 2016).

Estándares de Competencia y Evaluación del Desempeño: Se establecen criterios claros para la selección, promoción y evaluación de los funcionarios públicos, basados en méritos y desempeño. Los sistemas de evaluación deben ser transparentes, justos y orientados a mejorar continuamente la calidad del servicio público (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; OECD, 2009).

Códigos de Conducta y Normas Éticas: La profesionalización incorpora códigos de conducta y normas éticas que guían el comportamiento de los funcionarios públicos. Estos códigos deben ser explícitos, accesibles y aplicables a todos los niveles del servicio público, y deben incluir

mecanismos para la supervisión y sanción de conductas inapropiadas (Menzel, 2007; OECD, 2003).

Compromiso con la Transparencia y la Rendición de Cuentas: Los profesionales del servicio público deben estar comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas, asegurando que las decisiones y acciones gubernamentales sean abiertas y accesibles al escrutinio público. Esto fomenta la confianza ciudadana y reduce las oportunidades de corrupción (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014; OECD, 2010).

Independencia y Neutralidad: La profesionalización promueve la independencia y la neutralidad de los funcionarios públicos, protegiéndolos de influencias políticas indebidas y asegurando que su labor esté centrada en el interés público y no en intereses particulares (Peters & Pierre, 2000; OECD, 2005).

Fortalecimiento Institucional: Se fortalecen las instituciones encargadas de la formación, supervisión y control del servicio público, dotándolas de recursos adecuados y la autoridad necesaria para cumplir con sus funciones de manera efectiva ((Manning & Parison, 2003; OECD, 2011; World Bank, 2005).

Importancia de la profesionalización

La profesionalización en el servicio público es un factor clave para el desarrollo sostenible, la eficiencia administrativa y la confianza ciudadana (Denhardt & Denhardt, 2000; OECD, 2020; World Bank, 2017). A continuación, se destaca la importancia de este proceso desde diversas perspectivas:

Mejora de la Eficiencia y Efectividad. La profesionalización garantiza que los funcionarios públicos posean las competencias y conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones de manera óptima. A través de la formación continua y la capacitación especializada, los empleados pueden desarrollar habilidades técnicas y gerenciales que aumentan la productividad y reducen errores operativos. Esto se traduce en un uso más eficiente de los recursos públicos, asegurando que los servicios ofrecidos a la ciudadanía sean de alta calidad y se realicen en tiempo y forma (Klingner, Nalbandian, & Llorens, 2010; OECD, 2011; World Bank, 2018).

Fortalecimiento de la Transparencia y Rendición de Cuentas. Un cuerpo de funcionarios públicos profesionalizado opera bajo principios de ética y responsabilidad. La formación en valores éticos y la implementación de códigos de conducta promueven la integridad y la transparencia en la gestión pública. Esto reduce las oportunidades para la corrupción y aumenta la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales. Además, una administración transparente facilita la rendición de cuentas, permitiendo a los ciudadanos y a los organismos de control supervisar y evaluar el desempeño del gobierno de manera efectiva (OECD, 2005; Transparency International, 2009; World Bank, 2018).

Fomento de la Innovación y Adaptabilidad. La profesionalización impulsa una cultura de innovación y mejora continua dentro del servicio público. Los empleados capacitados están más preparados para adoptar nuevas tecnologías y métodos de trabajo, lo que permite a las instituciones gubernamentales adaptarse rápidamente a los cambios sociales, económicos y tecnológicos. Esta capacidad de adaptación es crucial en un entorno global dinámico, donde las demandas y expectativas de los ciudadanos están en constante evolución (Mulgan, 2009; OECD, 2017; World Bank, 2015).

Desarrollo del Liderazgo y la Gestión. La profesionalización también se enfoca en desarrollar habilidades de liderazgo y gestión entre los funcionarios públicos. Un liderazgo efectivo es fundamental para la planificación estratégica, la toma de decisiones informadas y la implementación exitosa de políticas públicas. Los líderes bien preparados pueden motivar a sus equipos, gestionar recursos de manera eficiente y resolver conflictos, contribuyendo al logro de los objetivos organizacionales y al bienestar de la sociedad en general (Van Wart, 2014; Denhardt & Denhardt, 2000; OECD, 2017).

Incremento de la equidad y la meritocracia. Un sistema de servicio público profesionalizado promueve la equidad y la meritocracia. Las decisiones sobre contrataciones, ascensos y recompensas se basan en criterios objetivos como el desempeño y las competencias, eliminando el favoritismo y el nepotismo. Esto no solo mejora la moral y la motivación de los

empleados, sino que también asegura que las posiciones de responsabilidad sean ocupadas por las personas más calificadas, aumentando la efectividad y la credibilidad de las instituciones públicas (Peters & Pierre, 2000; Klingner, Nalbandian, & Llorens, 2010; World Bank, 1995).

Relación entre profesionalización y transparencia

A. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son dos principios fundamentales que sustentan la democracia y el buen gobierno. La transparencia implica la apertura y accesibilidad de la información gubernamental, mientras que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus acciones y decisiones (Heald, 2006; OECD, 2017; World Bank, 2000). A continuación, se explica la importancia de estos principios y su impacto en la sociedad.

Transparencia: Acceso a la Información Pública. La transparencia en el gobierno se refiere a la divulgación proactiva de información relevante para los ciudadanos. Esto incluye datos sobre el presupuesto público, políticas gubernamentales, procesos de toma de decisiones y resultados de programas y proyectos. La transparencia promueve la confianza y la participación ciudadana al empoderar a los individuos para tomar decisiones informadas y participar en la vida pública. Además, ayuda a prevenir la corrupción al someter las acciones gubernamentales al escrutinio público y al establecer un ambiente de control social (OECD, 2016; Transparency International, 2019; World Bank, 2002).

Rendición de Cuentas: Responsabilidad y Justicia. La rendición de cuentas implica que los funcionarios públicos son responsables de sus acciones y decisiones ante los ciudadanos y las instituciones pertinentes. Esto implica que deben explicar y justificar sus acciones, así como enfrentar las consecuencias legales o administrativas en caso de irregularidades o mal desempeño. La rendición de cuentas fortalece la legitimidad del gobierno al garantizar que los líderes electos y los funcionarios públicos actúen en interés del público y rindan cuentas por sus acciones. Además, fomenta

una cultura de transparencia, ética y responsabilidad en todas las instituciones gubernamentales (Bovens, 2005; UNDP, 2010; World Bank, 2005).

Importancia para la Sociedad y el Buen Gobierno. La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para promover la confianza, la estabilidad y el desarrollo en una sociedad. Al garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre las actividades gubernamentales, se fomenta la participación cívica y se fortalece la democracia. Los gobiernos transparentes y responsables son más efectivos en la prestación de servicios públicos y en la implementación de políticas que respondan a las necesidades de la población. Además, la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para combatir la corrupción, mejorar la eficiencia del gobierno y promover el desarrollo económico y social (OECD, 2017; Transparency International, 2019; World Bank, 1997).

Implementación y desafíos. Aunque la transparencia y la rendición de cuentas son principios ampliamente reconocidos, su implementación puede enfrentar desafíos significativos. Estos pueden incluir la resistencia burocrática, la falta de recursos y capacidades, la opacidad en la gestión gubernamental y la falta de voluntad política para abrir los procesos de toma de decisiones al escrutinio público. Sin embargo, mediante la adopción de políticas y prácticas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, los gobiernos pueden superar estos desafíos y fortalecer su legitimidad y eficacia (Heimann y Pieth, 2018; OECD, 2005; Transparency International, 2009).

Mejora de la eficiencia y reducción de la corrupción: dos objetivos interconectados para un gobierno efectivo.

La mejora de la eficiencia y la reducción de la corrupción son dos aspectos críticos que están estrechamente interrelacionados en la gestión gubernamental. A continuación, se exploran estos conceptos y su importancia para el buen gobierno y el desarrollo sostenible (OECD, 2005; Transparency International, 2009; World Bank, 2012).

Mejora de la Eficiencia: Optimización de Recursos y Procesos. La eficiencia en el gobierno se refiere a la capacidad de utilizar los recursos

disponibles de manera óptima para lograr los objetivos y metas establecidos. Esto implica la implementación de procesos y políticas que minimicen el desperdicio, maximicen la productividad y mejoren la calidad de los servicios públicos. La mejora de la eficiencia no solo aumenta la capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades de la población de manera efectiva, sino que también contribuye a la reducción de costos y al uso responsable de los recursos públicos (OECD, 2017; UNDP, 2015; World Bank, 2018).

Reducción de la Corrupción: Promoción de la Integridad y la Transparencia. La corrupción es un fenómeno complejo que socava la eficacia y la legitimidad del gobierno al desviar recursos de su propósito previsto y socavar la confianza pública en las instituciones. Reducir la corrupción implica la adopción de medidas para prevenir, detectar y sancionar prácticas corruptas, así como para promover una cultura de integridad y transparencia en todas las esferas del gobierno. La lucha contra la corrupción no solo es un imperativo ético, sino también una condición previa para el desarrollo sostenible y la estabilidad política (OECD, 2014; Transparency International, 2009; UNODC, 2015).

Importancia para el Buen Gobierno y el Desarrollo. La mejora de la eficiencia y la reducción de la corrupción son fundamentales para promover el buen gobierno y el desarrollo sostenible en todas las sociedades. Al aumentar la eficacia y la transparencia de las instituciones gubernamentales, se fortalece la confianza de la ciudadanía en el Estado y se fomenta una mayor participación cívica en la toma de decisiones. Además, la reducción de la corrupción libera recursos que pueden destinarse a inversiones en infraestructura, educación, salud y otros sectores prioritarios, lo que contribuye al crecimiento económico y al bienestar social (OECD, 2014; Transparency International, 2009; World Bank, 2017).

Estrategias para la Mejora de la Eficiencia y la Reducción de la Corrupción

- Fortalecimiento de las Instituciones: Promover la independencia y la capacidad de las instituciones encargadas de prevenir y combatir la corrupción, como las agencias anticorrupción, los tribunales y los órganos de control.

- **Transparencia y Acceso a la Información:** Garantizar la divulgación proactiva de información sobre las actividades gubernamentales, los presupuestos y los procesos de toma de decisiones para empoderar a los ciudadanos y fortalecer el control social.
- **Mejora de los Procesos Administrativos:** Simplificar los procedimientos administrativos, reducir la burocracia y promover la eficiencia en la prestación de servicios públicos para aumentar la satisfacción del usuario y reducir la oportunidad de prácticas corruptas.
- **Fortalecimiento del Estado de Derecho:** Promover la independencia del sistema judicial, garantizar la igualdad ante la ley y mejorar la aplicación efectiva de las leyes y regulaciones para prevenir la impunidad y garantizar la rendición de cuentas (Transparency International, 2007; UNDP, 2014; World Bank, 1997).

Estrategias para la profesionalización del Servicio Público

A. Implementación de programas de formación y capacitación

La implementación de programas de formación y capacitación en el ámbito gubernamental es esencial para asegurar un servicio público eficiente, actualizado y profesional. Estos programas proporcionan a los empleados las habilidades, conocimientos y herramientas necesarias para enfrentar los desafíos cambiantes del entorno laboral y cumplir con las demandas de una ciudadanía cada vez más informada y exigente (World Bank, 2001).

En primer lugar, los programas de formación y capacitación permiten a los empleados adquirir nuevas competencias técnicas y habilidades específicas relacionadas con sus funciones y responsabilidades. Esto puede incluir capacitación en áreas como tecnologías de la información, gestión de proyectos, comunicación efectiva, liderazgo y resolución de problemas. Al actualizar constantemente sus habilidades, los empleados pueden desempeñarse mejor en sus roles y contribuir de manera más efectiva al logro de los objetivos organizacionales (OECD, 2005).

Además de las habilidades técnicas, la formación y capacitación también pueden abordar aspectos relacionados con el desarrollo personal

y profesional de los empleados. Esto incluye el fomento de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la empatía, la inteligencia emocional y la capacidad de adaptación. Estas habilidades son fundamentales para promover un ambiente de trabajo colaborativo, mejorar la comunicación interna y externa, y fortalecer el compromiso y la motivación de los empleados (UNDP, 2014).

La implementación efectiva de programas de formación y capacitación también puede tener un impacto positivo en la retención del talento y el desarrollo de una cultura organizacional sólida. Cuando los empleados perciben que sus empleadores invierten en su desarrollo profesional y personal, están más motivados para quedarse en la organización a largo plazo y contribuir al éxito de esta. Además, la formación y capacitación pueden ayudar a crear una cultura de aprendizaje continuo, donde los empleados se sientan empoderados para buscar nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo dentro de la organización (World Bank, 2012).

Para garantizar el éxito de los programas de formación y capacitación, es importante que estos sean diseñados de manera integral y adaptados a las necesidades y objetivos específicos de la organización y de los empleados. Esto incluye la identificación de áreas de mejora, la definición de objetivos de aprendizaje claros, la selección de metodologías de enseñanza apropiadas y la evaluación periódica de los resultados obtenidos. Además, es fundamental contar con el apoyo y la participación activa de la alta dirección y de los supervisores en la promoción y ejecución de los programas de formación y capacitación (EIPA, 2008).

B. Evaluación del desempeño y meritocracia

La evaluación del desempeño y la meritocracia son dos elementos fundamentales en la gestión eficaz de recursos humanos en cualquier organización, incluyendo el sector público. La evaluación del desempeño consiste en el proceso sistemático de medir y evaluar el rendimiento de los empleados en relación con los objetivos y estándares establecidos. Este proceso no solo permite identificar fortalezas y áreas de mejora en el desempeño individual, sino que también proporciona información valiosa

para la toma de decisiones relacionadas con la formación, promoción y recompensas (World Bank, 2012).

La evaluación del desempeño se basa en criterios claros y objetivos, que pueden incluir resultados cuantificables, competencias específicas y comportamientos observables. Es importante que el proceso de evaluación sea justo, transparente y centrado en el desarrollo del empleado, fomentando la retroalimentación continua y la colaboración entre supervisores y subordinados. Además, la evaluación del desempeño puede ser una herramienta efectiva para identificar talentos y promover el crecimiento profesional dentro de la organización (OECD, 2005).

Por otro lado, la meritocracia se refiere al principio de que las decisiones relacionadas con el empleo, ascensos y recompensas deben basarse en el mérito y los logros individuales, en lugar de factores como la antigüedad o relaciones personales. La meritocracia promueve un ambiente de trabajo justo y equitativo, donde los empleados son reconocidos y recompensados por su rendimiento y contribuciones al éxito de la organización. Esto no solo fomenta la motivación y el compromiso de los empleados, sino que también ayuda a garantizar que los puestos clave sean ocupados por personas altamente calificadas y competentes (UNDP, 2002).

La implementación efectiva de la evaluación del desempeño y la meritocracia requiere un enfoque holístico y sistemático que involucre a todos los niveles de la organización. Esto incluye el establecimiento de criterios claros y objetivos de evaluación, la capacitación de supervisores y empleados en técnicas de evaluación y retroalimentación, y la creación de sistemas de recompensas y reconocimiento que promuevan la excelencia y el desempeño excepcional (World Bank, 2001).

Además, es importante que los procesos de evaluación y promoción sean transparentes y estén libres de sesgo y favoritismo. La comunicación abierta y la participación activa de los empleados en el proceso de evaluación son clave para garantizar la confianza y la legitimidad del sistema de evaluación del desempeño y la meritocracia (OECD, 2005).

C. Establecimiento de códigos de conducta y normas éticas

El establecimiento de códigos de conducta y normas éticas es una práctica fundamental en cualquier organización, incluyendo el sector público, ya que proporciona un marco de referencia claro y transparente para guiar el comportamiento y las decisiones de los empleados. Estos códigos y normas definen los principios y valores fundamentales que deben regir la conducta profesional de los empleados, promoviendo la integridad, la transparencia y la responsabilidad en todas las actividades y relaciones laborales (OECD, 2003).

En primer lugar, los códigos de conducta y normas éticas establecen los estándares mínimos de comportamiento esperados de los empleados en sus interacciones con colegas, superiores, clientes y otras partes interesadas. Estos estándares pueden incluir principios como el respeto, la honestidad, la imparcialidad, la confidencialidad y la lealtad institucional. Al proporcionar una guía clara sobre lo que se considera comportamiento ético y aceptable, los códigos de conducta ayudan a prevenir conflictos de interés, abusos de poder y otras formas de comportamiento inapropiado (UNDP, 2004).

Además de establecer estándares de comportamiento, los códigos de conducta y normas éticas también pueden incluir procedimientos para abordar y resolver violaciones o infracciones de dichos estándares. Esto puede incluir la designación de puntos de contacto o comités de ética encargados de recibir denuncias, investigar incidentes y tomar medidas disciplinarias apropiadas según corresponda. La existencia de un proceso claro y transparente para abordar las violaciones éticas promueve la confianza y la credibilidad de la organización, al tiempo que garantiza la rendición de cuentas y la justicia para todas las partes involucradas (World Bank, 2000).

Además de promover un comportamiento ético entre los empleados, los códigos de conducta y normas éticas también pueden ayudar a fortalecer la cultura organizacional y la reputación de la organización. Cuando los empleados actúan de manera ética y transparente, se fomenta un ambiente de trabajo positivo y colaborativo, donde se valora la integridad y el respeto mutuo. Esto no solo contribuye al bienestar y la satisfacción de

los empleados, sino que también fortalece la imagen pública y la legitimidad de la organización en la sociedad (Transparency International, 2009).

D. Fortalecimiento de las Instituciones de Control y Supervisión

El fortalecimiento de las instituciones de control y supervisión es fundamental para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno en cualquier sociedad. Estas instituciones, que pueden incluir agencias gubernamentales, órganos de control independientes y entidades de auditoría, desempeñan un papel crucial en la vigilancia y supervisión de las actividades del gobierno y en la prevención y detección de prácticas corruptas y abusos de poder (OECD, 2005).

En primer lugar, las instituciones de control y supervisión tienen la responsabilidad de monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales y sus funcionarios. Esto puede implicar la revisión de políticas, programas y proyectos para garantizar su eficacia, eficiencia y cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. Además, estas instituciones pueden llevar a cabo auditorías financieras y operativas para identificar posibles irregularidades, malversaciones de fondos y otras formas de corrupción (World Bank, 2001).

Además de la supervisión interna, las instituciones de control y supervisión también desempeñan un papel importante en la promoción de la transparencia y el acceso a la información pública. Esto puede incluir la divulgación de informes y hallazgos de auditoría al público, así como la promoción de la participación ciudadana en la supervisión y evaluación de las actividades gubernamentales. Al promover la transparencia y el control social, estas instituciones contribuyen a fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno y a prevenir posibles abusos de poder (Transparency International, 2010).

Además de su papel en la supervisión y la transparencia, las instituciones de control y supervisión también desempeñan un papel importante en la aplicación de la ley y la rendición de cuentas. Esto puede incluir la investigación de denuncias de corrupción y malversación de fondos, así como la presentación de cargos y el enjuiciamiento de funcionarios corruptos

ante la justicia. Al garantizar que los responsables rindan cuentas por sus acciones, estas instituciones ayudan a fortalecer el estado de derecho y a prevenir la impunidad en todos los niveles del gobierno (UNODC, 2004).

Casos de éxito y buenas prácticas internacionales

A. Caso de Singapur

El caso de Singapur se destaca como un ejemplo sobresaliente de éxito y buenas prácticas a nivel internacional, especialmente en lo que respecta al desarrollo económico, la gobernanza eficaz y la gestión urbana. Desde su independencia en 1965, Singapur ha experimentado una transformación notable, pasando de ser una pequeña isla con recursos limitados a convertirse en una potencia económica y un centro global de innovación y desarrollo (Huff, 1994).

Uno de los pilares del éxito de Singapur ha sido su enfoque en la planificación a largo plazo y la ejecución eficaz de políticas públicas. El gobierno de Singapur ha adoptado una estrategia de desarrollo económico diversificada y orientada hacia el mercado, promoviendo la inversión extranjera, el comercio internacional y la innovación tecnológica. Además, Singapur ha invertido considerablemente en educación, infraestructura y desarrollo de capital humano, lo que ha contribuido al crecimiento sostenido y la competitividad económica del país (Low, 2002).

Otro factor crucial en el éxito de Singapur ha sido su enfoque en la gobernanza eficaz y la gestión transparente. El gobierno de Singapur ha establecido instituciones fuertes y sistemas de gobernanza que promueven la integridad, la eficiencia y la rendición de cuentas. Esto incluye la implementación de medidas estrictas contra la corrupción, la adopción de tecnologías innovadoras para mejorar la eficiencia administrativa y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones (Quah, 2010).

Además, Singapur ha sido reconocido por su enfoque innovador en la gestión urbana y el desarrollo sostenible. El país ha implementado políticas de planificación urbana integrales y programas de vivienda asequible que han contribuido a crear un entorno urbano limpio, seguro y habitable para sus ciudadanos. Además, Singapur ha sido pionero en la adopción de

tecnologías verdes y soluciones inteligentes para abordar los desafíos del cambio climático y la sostenibilidad ambiental (Tan, 2017).

B. Caso de países Nórdicos

Los países nórdicos, incluyendo a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, son reconocidos internacionalmente por su alto nivel de desarrollo humano, bienestar social y calidad de vida. Estas naciones comparten una serie de características comunes que han contribuido a su éxito y buenas prácticas a nivel internacional (Esping-Andersen, 1990).

En primer lugar, los países nórdicos se destacan por su fuerte compromiso con el estado de bienestar y la igualdad social. Estas naciones han implementado sistemas de protección social amplios y generosos que garantizan el acceso universal a servicios como la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social. Además, los países nórdicos tienen políticas fiscales progresivas que redistribuyen la riqueza y promueven la inclusión social, lo que ha contribuido a reducir significativamente la pobreza y la desigualdad económica (Kvist, et al, 2012).

Otro aspecto destacado de los países nórdicos es su enfoque en la educación y la innovación. Estas naciones tienen sistemas educativos de alta calidad que fomentan la igualdad de oportunidades y el desarrollo del capital humano. Además, los países nórdicos invierten considerablemente en investigación y desarrollo, así como en la promoción de la innovación y la tecnología. Esto ha contribuido a la creación de economías altamente competitivas y basadas en el conocimiento que son líderes en sectores como la tecnología, la ciencia y la sostenibilidad (Asheim & Nauwelaers, 2007).

Además, los países nórdicos son conocidos por su gobierno transparente, eficiente y participativo. Estas naciones tienen altos niveles de confianza en las instituciones públicas y en la capacidad del gobierno para abordar los desafíos sociales y económicos. Además, los países nórdicos tienen sistemas políticos estables y democráticos que promueven la participación ciudadana y el compromiso cívico (Bengtsson & Matti, 2021).

Otro aspecto destacado de los países nórdicos es su enfoque en la sostenibilidad ambiental y la protección del medio ambiente. Estas naciones

han adoptado políticas progresivas para abordar el cambio climático, promover la energía renovable y conservar los recursos naturales. Además, los países nórdicos tienen una cultura de consumo responsable y una actitud hacia la naturaleza que enfatiza la importancia de preservar el medio ambiente para las generaciones futuras (Bakker & Vihma, 2019).

Desafíos y consideraciones para la implementación

A. Resistencia al cambio

La resistencia al cambio es uno de los desafíos más comunes y significativos que enfrentan las organizaciones al implementar nuevos procesos, políticas o tecnologías. Este fenómeno se refiere a la oposición o la reticencia de los individuos o grupos dentro de una organización a adoptar cambios propuestos, ya sea debido a temores, incertidumbres, creencias arraigadas o intereses personales (Kotter, 2012).

Existen varias razones por las cuales las personas pueden resistirse al cambio. En primer lugar, el cambio puede percibirse como una amenaza para la estabilidad laboral, la seguridad financiera o la identidad profesional de los empleados. Las personas pueden temer perder su trabajo, ser desplazadas por nuevas tecnologías o perder el control sobre sus tareas y responsabilidades. Además, el cambio puede generar incertidumbre sobre el futuro y crear ansiedad sobre lo desconocido (Ford & Ford, 2000).

Otro factor que contribuye a la resistencia al cambio es la falta de comprensión o comunicación inadecuada sobre los objetivos y beneficios del cambio propuesto. Si los empleados no comprenden cómo el cambio afectará sus roles, responsabilidades o el éxito general de la organización, es más probable que se muestren reacios a aceptarlo. Además, la percepción de que el cambio es impuesto desde arriba sin la participación o el aporte de los empleados puede generar resentimiento y resistencia (Cameron & Green, 2019).

Además, las creencias arraigadas, las rutinas establecidas y la cultura organizacional pueden obstaculizar la aceptación del cambio. Las personas tienden a aferrarse a lo familiar y a sentirse cómodas con la forma en que se han realizado las cosas en el pasado. Introducir cambios puede

desafiar estas creencias y comportamientos arraigados, lo que puede generar resistencia y oposición (Shein, 2010).

Para superar la resistencia al cambio, es importante que las organizaciones adopten un enfoque proactivo y estratégico que aborde las preocupaciones y los temores de los empleados de manera comprensiva y empática. Esto puede incluir la comunicación clara y transparente sobre los motivos y beneficios del cambio, así como la consulta y participación activa de los empleados en el proceso de cambio. Además, es importante proporcionar apoyo y recursos adecuados para ayudar a los empleados a adaptarse y desarrollar las habilidades necesarias para tener éxito en el nuevo entorno (Hiatt, 2006).

Además, es útil reconocer que la resistencia al cambio es natural y esperada, y que puede ser gestionada de manera constructiva. Las organizaciones pueden fomentar una cultura de apertura, flexibilidad y aprendizaje continuo que promueva la adaptabilidad y la resiliencia frente al cambio. Al hacerlo, las organizaciones pueden superar los desafíos asociados con la resistencia al cambio y avanzar hacia una implementación exitosa y sostenible de iniciativas de cambio.

B. Recursos y capacitación

La implementación de recursos y capacitación en una organización puede enfrentar una serie de desafíos y consideraciones que deben abordarse de manera efectiva para garantizar el éxito y la eficacia del proceso (Noe, *et al*, 2019).

Uno de los principales desafíos en la implementación de recursos y capacitación es la asignación adecuada de recursos financieros y tecnológicos. A menudo, las organizaciones pueden enfrentar restricciones presupuestarias que limitan su capacidad para invertir en la adquisición de equipos, tecnología y programas de capacitación. Además, la selección y adquisición de recursos y tecnologías adecuados puede ser un proceso complejo que requiere una cuidadosa evaluación de las necesidades de la organización y la identificación de soluciones que se ajusten a su presupuesto y objetivos estratégicos (Phillips & Phillips, 2005).

Otro desafío importante es garantizar la disponibilidad de recursos humanos calificados y comprometidos para liderar y participar en el proceso de capacitación y desarrollo. Esto puede requerir la identificación y contratación de personal capacitado en áreas específicas, así como el compromiso y la participación activa de la alta dirección y los supervisores en la promoción y apoyo de programas de capacitación y desarrollo de empleados (Rothwell & Kazanas, 2010).

Además, la implementación efectiva de programas de capacitación y desarrollo puede requerir cambios en la cultura organizacional y en las prácticas de gestión existentes. Esto puede implicar la superación de resistencias internas y la promoción de una cultura de aprendizaje continuo y mejora en toda la organización. Además, es importante establecer un sistema de seguimiento y evaluación para monitorear el impacto y la efectividad de los programas de capacitación y ajustarlos según sea necesario (Shein, 2010).

La integración de tecnología en los programas de capacitación y desarrollo también puede presentar desafíos únicos, como la capacitación del personal en el uso de nuevas herramientas y plataformas tecnológicas, así como la garantía de acceso equitativo a recursos y tecnologías para todos los empleados, independientemente de su nivel de habilidad o experiencia previa (Rosemberg, 2001).

Por último, la implementación exitosa de recursos y capacitación también requiere un compromiso continuo y una inversión a largo plazo por parte de la organización. Los programas de capacitación y desarrollo no son eventos únicos, sino procesos continuos que requieren atención y recursos sostenidos para garantizar su efectividad a lo largo del tiempo (Baldwin & Ford, 1988).

C. Adaptación a contextos locales

La adaptación a contextos locales es un desafío crítico en la implementación de cualquier iniciativa, ya sea un programa de capacitación, una política organizacional o una estrategia de negocio. Cada entorno local tiene sus propias características culturales, sociales, políticas y económicas que influyen en la forma en que se reciben, comprenden y adoptan

las intervenciones propuestas. Por lo tanto, es crucial tener en cuenta estas diferencias y adaptar las iniciativas de acuerdo con las necesidades y realidades específicas de cada contexto (Robertson & Vriesendorp, 2004).

Uno de los principales desafíos en la adaptación a contextos locales es la comprensión profunda de las dinámicas culturales y sociales de la comunidad o región objetivo. Esto implica investigar y comprender las normas, valores, creencias y prácticas locales que pueden influir en la percepción y aceptación de la iniciativa propuesta. Sin una comprensión adecuada de estos factores culturales, las intervenciones corren el riesgo de ser malinterpretadas, rechazadas o incluso generar resistencia entre los stakeholders locales (Hofstede, 2005).

Además, la adaptación a contextos locales también puede requerir la modificación de los enfoques, metodologías y materiales de capacitación para que sean culturalmente apropiados y relevantes. Esto puede incluir la traducción de materiales a idiomas locales, la incorporación de ejemplos y casos de estudio relevantes para la audiencia local, y la incorporación de prácticas y tradiciones locales en el diseño y la implementación de programas (Bennett & Bennett, 2005).

Otro desafío importante es la identificación y colaboración con socios locales, incluidas organizaciones comunitarias, líderes religiosos, autoridades locales y otros actores clave. La participación de estos socios locales es fundamental para garantizar la aceptación y el éxito de las iniciativas, ya que pueden proporcionar información valiosa sobre las necesidades locales, actuar como facilitadores de la comunicación y la participación comunitaria, y ayudar a establecer la confianza y la legitimidad de la intervención (Putnam, 2000).

Además, es importante reconocer y abordar las desigualdades y disparidades existentes dentro de los contextos locales, incluidas las diferencias de género, socioeconómicas y geográficas. Esto puede implicar la adaptación de los enfoques para abordar las necesidades específicas de grupos marginados o vulnerables, así como la promoción de la equidad y la inclusión en todas las etapas del proceso de implementación (Sen, 1999).

Conclusiones

Este capítulo ha explorado diversos aspectos relacionados con la profesionalización del servicio público, la transparencia y la mejora de la eficiencia en las organizaciones. Desde el análisis de la importancia de la profesionalización como base para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas hasta la discusión sobre la implementación de programas de formación y capacitación, hemos abordado una serie de temas clave que son fundamentales para promover una gestión pública efectiva y responsable.

Hemos destacado cómo la profesionalización del servicio público no solo implica la adquisición de habilidades técnicas y conocimientos especializados, sino también el compromiso con valores éticos y principios de integridad, imparcialidad y servicio al público. Al promover una cultura de excelencia y responsabilidad en el servicio público, se sientan las bases para una gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, lo que a su vez contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

Además, hemos explorado la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas como pilares fundamentales de una buena gobernanza. La transparencia en la gestión pública no solo implica la divulgación de información, sino también la apertura a la participación ciudadana y la rendición de cuentas ante la sociedad. Esto requiere la adopción de prácticas y mecanismos que promuevan la transparencia en todas las etapas de la toma de decisiones y la gestión de los recursos públicos.

Asimismo, hemos analizado la necesidad de invertir en recursos y capacitación adecuados para garantizar la efectividad y la calidad en la prestación de servicios públicos. La formación y el desarrollo de habilidades son fundamentales para asegurar que los empleados públicos estén equipados para enfrentar los desafíos del siglo XXI y satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad.

En conclusión, este capítulo subraya la importancia de promover una gestión pública profesional, transparente y eficiente para avanzar hacia un desarrollo sostenible y equitativo. Al invertir en la profesionalización del servicio público, promover la transparencia y la rendición de cuentas, y

proporcionar recursos y capacitación adecuados, las organizaciones pueden mejorar su capacidad para cumplir con su misión y objetivos estratégicos, así como para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Referencias

- ASHEIM, B., ISAKSEN, A., & NAUWELAERS, C. "Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises." Edward Elgar Publishing, 2007.
- BAKKER, K., & VIHMA, A. "Environmental Politics in the Nordic Countries: From Protest to Cooperation." Routledge, 2019.
- BALDWIN, T. T., & FORD, J. K. "Transfer of Training: Action-packed Strategies to Ensure High Payoff from Training Investments." *Advanced Human Technologies*, 1988.
- BENGTSSON, Å., & MATTI, M. "The Nordic Models in Political Science: Challenged, But Still Viable?" Nordic Academic Press, 2021.
- BENNETT, M. J., & BENNETT, J. M. "Developing Intercultural Sensitivity: An Integrative Approach to Global and Domestic Diversity." *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 29, no. 3, 2005, pp. 289-305.
- BOVENS, Mark. "Public Accountability." In Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., and Christopher Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.
- BOVENS, Mark, ROBERT E. Goodin, and Thomas Schillemans, eds. "The Oxford Handbook of Public Accountability." Oxford University Press, 2014.
- CAMERON, E., & GREEN, M. "Making Sense of Change Management: A Complete Guide to the Models, Tools and Techniques of Organizational Change." Kogan Page Publishers, 2019.
- DENHARDT, Janet V., and ROBERT B. Denhardt. "The New Public Service: Serving, Not Steering." *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, 2000, pp. 549-559.
- ESPING-ANDERSEN, G. "The Three Worlds of Welfare Capitalism." Princeton University Press, 1990.
- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION (EIPA). "Developing Skills for Effective Governance." EIPA, 2008.
- FORD, J. D., & FORD, L. W. "Resistance to Change: A Reexamination." *Academy of Management Review*, vol. 25, no. 4, 2000, pp. 783-794.

- HEALD, David. "Varieties of Transparency." *Proceedings of the British Academy*, vol. 135, 2006, pp. 25-43.
- HEIMANN, Fritz F. y MARK Pieth. "Confronting Corruption: Past Concerns, Present Challenges, and Future Strategies." Oxford University Press, 2018.
- HIATT, J. M. "ADKAR: A Model for Change in Business, Government, and Our Community." Prosci, 2006.
- HOFSTEDE, G. "Cultures and Organizations: Software of the Mind." McGraw-Hill Education, 2005.
- HUFF, W.G. "The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century." Cambridge University Press, 1994.
- KLINGNER, Donald E., JOHN Nalbandian, and JARED Llorens. "Public Personnel Management: Contexts and Strategies." Routledge, 2010.
- KOTTER, J. P. "Leading Change: Why Transformation Efforts Fail." Harvard Business Review Press, 2012.
- KVIST, J., Fritzell, J., Hvinden, B., & Kangas, O. "Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century." Policy Press, 2012.
- LOW, L. "Singapore's Success: Engineering Economic Growth." Thomson Learning, 2002.
- MENZEL, Donald C. "Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity." M.E. Sharpe, 2007.
- MULGAN, Geoff. "The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good." Oxford University Press, 2009.
- NOE, R. A., Hollenbeck, J. R., Gerhart, B., & Wright, P. M. "Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage." McGraw-Hill Education, 2019.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service." OECD Publishing, 2003.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Public Sector Integrity: A Framework for Assessment." OECD Publishing, 2005.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Public Sector Innovation and e-Government." OECD Publishing, 2005.

- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Performance-based Arrangements in Public Sector." OECD Publishing, 2005.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). "Public Sector Performance: Improving Strategic Management and Accountability." OECD Publishing, 2009.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Transparency and Integrity in Government: A Report on the OECD 2009 Survey on the National Integrity Framework." OECD Publishing, 2010.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Strengthening Public Sector Efficiency and Effectiveness." OECD Journal on Budgeting, 2011.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "CleanGovBiz: Integrity in Practice." OECD Publishing, 2014.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Governance for Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework." OECD Publishing, 2014.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). "Strengthening Professionalism in the Public Sector." OECD Public Governance Reviews, 2016.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Open Government: The Global Context and the Way Forward." OECD Publishing, 2016.
- OECD. (2017). *Public Integrity: A Strategy against Corruption*. OECD Publishing.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Fostering Innovation in the Public Sector." OECD Publishing, 2017.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Skills for a High Performing Civil Service." OECD Publishing, 2017.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). "Government at a Glance 2017." OECD Publishing, 2017.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). "Strengthening Integrity and Fighting Corruption in the Public Sector." OECD Publishing, 2020.

- PETERS, B. Guy, and JON Pierre. "Governance, Politics and the State." Macmillan International Higher Education, 2000.
- PHILLIPS, J. J., & PHILLIPS, P. P. "Investing in Your Company's Human Capital: Strategies to Avoid Spending Too Little--or Too Much." AMACOM, 2005.
- POLLITT, Christopher, and GEERT Bouckaert. "Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State." Oxford University Press, 2011.
- PUTNAM, R. D. "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community." Simon and Schuster, 2000.
- QUAH, Jon S.T. "Public Administration Singapore-Style." Emerald Group Publishing, 2010.
- ROBERTSON, C. J., & VRIESENDORP, S. "Building a Successful Collaboration to Address Local Health Care Needs: The Experience of Project ACCESS." *The Annals of Family Medicine*, vol. 2, no. Suppl 2, 2004, pp. S58-S61.
- ROTHWELL, W. J., & KAZANAS, H. C. "Mastering the Instructional Design Process: A Systematic Approach." John Wiley & Sons, 2010.
- ROSENBERG, M. J. "E-Learning: Strategies for Delivering Knowledge in the Digital Age." McGraw-Hill Education, 2001.
- SCHEIN, E. H. "Organizational Culture and Leadership." John Wiley & Sons, 2010.
- SEN, A. "Development as Freedom." Oxford University Press, 1999.
- TAN, Ernest. "Green City Planning and Practices in Asian Cities: Sustainable Development and Smart Growth in Urban Environments." Springer, 2017.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Global Corruption Report: Public Sector Transparency and Accountability." Transparency International, 2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Global Corruption Report: Corruption and the Private Sector." Transparency International, 2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "The Anti-Corruption Plain Language Guide." Transparency International, 2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Business Principles for Countering Bribery." Transparency International, 2009.

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Corruption Perceptions Index 2019." Transparency International, 2019.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. "Corruption Perceptions Index 2019." Transparency International, 2019.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2020). *Corruption Perceptions Index 2020*. Retrieved from Transparency International.
- UNDP (United Nations Development Programme). "Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World." UNDP, 2002.
- UNDP (United Nations Development Programme). "Anti-Corruption Practice Note." UNDP, 2004.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). "Fostering Social Accountability: From Principle to Practice." UNDP, 2010.
- UNDP (United Nations Development Programme). "Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?" UNDP, 2014.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). "Public Service Efficiency and Effectiveness: Concept Paper." UNDP, 2015.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). "United Nations Convention against Corruption: Implementation Guide and Evaluative Framework for Article 11." UNODC, 2015.
- VAN Dooren, WOUTER, Geert Bouckaert, and JOHN Halligan. "Performance Management in the Public Sector." Routledge, 2015.
- VAN Wart, Montgomery. "Dynamics of Leadership in Public Service: Theory and Practice." Routledge, 2014.
- WORLD Bank. "Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership." World Bank Group, 1995.
- WORLD Bank. "World Development Report 1997: The State in a Changing World." World Bank Group, 1997.
- WORLD Bank. "Strengthening Governance: Tackling Corruption and Improving Governance." World Bank Group, 2000.
- WORLD Bank. "Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997." World Bank Group, 2000.
- WORLD Bank. "Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration." World Bank Group, 2001.

- WORLD Bank. "The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development." World Bank Group, 2002.
- WORLD Bank. "Strengthening Public Institutions: A World Bank Perspective." World Bank Group, 2005.
- WORLD Bank. "Strengthening Accountability in Public Services in Africa: A Conceptual Framework." World Bank Group, 2005.
- WORLD Bank. "Combating Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms." World Bank Group, 2012.
- WORLD Bank. "The World Bank's Approach to Public Sector Management 2011-2020: Better Results from Public Sector Institutions." World Bank Group, 2012.
- WORLD Bank. "The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth, and Well-Being." World Bank Group, 2015.
- WORLD Bank. "World Development Report 2017: Governance and the Law." World Bank Group, 2017
- WORLD Bank. "Improving Public Sector Performance through Innovation and Inter-Agency Coordination." World Bank Group, 2018.
- WORLD Bank. "Enhancing Public Sector Performance: A Report on the World Bank Group's Public Sector Management Approach." World Bank Group, 2018.